Wetenschapswinkel
Katholieke Universiteit Brabant

OUDEREN: FINANCIËLE RECHTEN EN VOORLICHTING

Wetenschap - Beleid - Praktijk

E. Smolenaars (red.)

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/isbn_9073758106

OUDEREN:
FINANCIËLE RECHTEN EN VOORLICHTING
Wetenschap - Beleid - Praktijk

Bundel naar aanleiding van de gelijknamige studiedag
gehouden op 10 juni 1993
Katholieke Universiteit Brabant, Tilburg

Samenstelling en redactie:	Drs. E. Smolenaars
Bewerking en eindredactie:	Drs. M. Koch
	A.M. Pluym
	Drs. M.L. Pols-Haighton
	Drs. I. Sijtsma-van der Kruk
Fotografie:	B. Bergmans, AVC, KUB
Ontwerp omslag logo:	M. Hertogs

LSOB / NIG
Informatie- & documentatiecentrum
Postbus 220
3980 CE Bunnik
Tel. 03405 - 7 19 99
B 13646

Uitgave van de Wetenschapswinkel, Katholieke Universiteit Brabant
Tilburg, oktober 1993

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Smolenaars, drs. E., (red.)

Ouderen: Financiële rechten en voorlichting / Smolenaars, drs. E. (red.);
met medew. van: drs. M. Koch, A.M. Pluym, drs. M.L. Pols-Haighton
en drs. I. Sijtsma-van der Kruk - Tilburg:
Wetenschapswinkel, Katholieke Universiteit Brabant
Met lit. opg.
ISBN 90-73758-10-6
Trefw.: ouderen / financiële situatie / voorlichting / sociale zekerheid

Ontwerp omslag logo: M. Hertogs
Druk: Drukkerij Mezclado, Tilburg

© 1993 Copyright Wetenschapswinkel Katholieke Universiteit Brabant

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, hetzij mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Wetenschapswinkel, KU Brabant, Tilburg.

ISBN 90-73758-10-6

Inhoudsopgave

Pagina

Voorwoord iii
M. Pols-Haighton

Inleiding 1
E. Smolenaars

WETENSCHAP

Het pensioendebat 7
M.W. Hertogh

Uittreding en sociale participatie 21
J. Berghman en R. Muffels

Minimaal op leeftijd 33
G. Oude Engberink

Onbenutte rechten in een labyrint van regelingen 45
E. Smolenaars

Weten en begrijpen: voorwaarde voor effectieve voorlichting 57
M.A. Koelen

Voorlichting aan ouderen met beleid 69
J. Naafs

BELEID

Bondgenoten of concurrenten - het beleidsveld nader bekeken 79
M. Knegtel

Gekoördineerd ouderenwerk - een luis in de pels van gemeenten 87
M.C.M. Aerts en F. van Daelen

Overheidsvoorlichting - vele kapiteins op één schip 93
K. Doorgeest

Ouderenbonden - kwaliteit in informele netwerken 99
G. van Nassau

FNV - Voorlichting, in wiens belang? 105
K. Zwart

PRAKTIJK

Van folder tot huisbezoek - een vogelvlucht langs diverse projekten . . . 115
E. Smolenaars

De Sociale Dienst aan huis - Friendly Visiting Project Schijndel 125
F. van Geffen

Beter kennissen dan kennis - Service-circuit voor Ouderen Oosterhout 128
H. Hoefsloot en J.C. Mommers

Ouderen thuis bezoeken loont - Welzijnsbezoek Den Haag 131
G. Koekkoek

Ouderen informeren Ouderen - Projekt Senioren-voorlichting Maarssen 136
G. van den Brink en J. de Rijk

Bijlage - Financieel aanvullende regelingen voor ouderen met een laag inkomen 139

Hollandische Matjes

Voorwoord

Voor U ligt de congresbundel: "*Ouderen: financiële rechten en voorlichting.*" Deze bundel bevat de tot artikelen bewerkte lezingen van de studiedag, aangevuld met andere relevante beschouwingen uit wetenschap en beleid, alsmede een beschrijving van enkele concrete projecten.

Het eerste congres dat door de Wetenschapswinkel werd georganiseerd, alweer acht jaar geleden, had als thema "Ouderen: object van zorg of eigen initiatief?" Op die dag werd de nadruk gelegd op de rol die ouderen zelf actief kunnen spelen, op mensen die zelf initiatieven nemen, individueel of samen met anderen, waardoor zij erin slagen hun bestaan inhoud te geven. Het tweede door de Wetenschapswinkel georganiseerde ouderencongres en deze bundel zijn geheel gewijd aan een andere categorie ouderen: mensen die de weg niet kunnen vinden of kwijtraken in het doolhof van wettelijke regelingen, regelingen waarvan zij afhankelijk zijn om te kunnen voorzien in hun 'minimaal bestaan'.

Kenmerkend voor studiedagen en congressen van de Wetenschapswinkel is dat zij er bij voorbaat niet van uitgaat dat wetenschappelijke kennis en kennisoverdracht alléén zaligmakend zijn. Juist de wisselwerking tussen wetenschap enerzijds en beleid en praktijk anderzijds, een verkeersstroom in beide richtingen, blijkt heel vruchtbaar te zijn.

Allereerst wordt de wetenschappelijke kennis gepresenteerd, die vervolgens getoetst wordt aan beleidsinzichten en -voornemens en aan de praktijk. De lezer van deze congresbundel zal moeten beoordelen of er nieuwe wegen door het labyrint toegankelijk zijn gemaakt.

Tenslotte willen wij een aantal mensen bedanken die zich in bijzondere mate verdienstelijk hebben gemaakt voor de studiedag en de samenstelling van deze bundel. In de eerste plaats Maria van den Muijsenbergh, die op voortreffelijke wijze leiding heeft gegeven aan de vorm en inhoud van de presentaties in de ochtend en de middag. Jan Boelhouwer bedanken wij voor zijn rol als gespreksleider van het middagprogramma. Als laatste willen wij alle mensen bedanken die zich hebben ingezet om de studiedag vlekkeloos te laten verlopen. De reacties van de deelnemers spreken wat dit betreft duidelijke taal.

Namens de Wetenschapswinkel en de congrescommissie,
Marise Pols-Haighton, hoofd Wetenschapswinkel, Katholieke Universiteit Brabant

belastingdienst

Inleiding

E. Smolenaars[1]

Het aanroeren van het onderwerp 'onderbenutting van financiële rechten" brengt uiteenlopende reacties teweeg: van verbazing ('waar mensen zich al druk om maken in deze tijden van bezuiniging'; 'calculerende burgers weten toch waar ze hun rechten moeten halen') en onverschilligheid ('ieder z'n eigen verantwoordelijkheid, de burger heeft de plicht de wet te kennen') tot betrokkenheid ('financiële rechten moeten ten goede komen aan hen die het nodig hebben'). Veel mensen zullen het er echter mee eens zijn dat het scala aan wettelijke regelingen in onze maatschappij lijkt op een labyrint. Laveren door het labyrint is geen eenvoudige zaak. Bedrijven en organisaties hebben diverse hulpmiddelen om zich door het labyrint te bewegen: zij kunnen advies over diverse regelingen inwinnen bij een advocatenkantoor of een subsidie-adviesbureau; zij kunnen iemand in dienst nemen die goed op de hoogte is van wettelijke regelingen of zij kunnen subsidies op hun computer bekijken met behulp van een subsidieschijf. Voor individuele burgers die hun kennisvergaring niet uitbesteden aan een persoonlijk adviseur, zijn de middelen echter beperkter en is het welhaast onmogelijk op de hoogte te zijn van de talrijke wetten en regelingen. Ouderen met een minimum inkomen maken over het algemeen noch gebruik van een adviesbureau, noch van een computer. Voor hun kennis zijn zij afhankelijk van instellingen, vrienden of kennissen die die rechten onder hun aandacht brengen. Centraal op de studiedag 'Ouderen: financiële rechten en voorlichting' stond hoe ouderen met een lager inkomen bereikt kunnen worden. Uitgangspunt op de dag was de constatering dat schriftelijke informatie alleen, niet voldoende bleek om ouderen in contact te brengen met hun rechten op aanvullende financiële regelingen.[2] Er is meer nodig om te voorkomen dat ouderen geen gebruik

---

[1]Drs. Ellie Smolenaars werkt als onderzoeker bij de Wetenschapswinkel en de vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap van de Katholieke Universiteit Brabant.

[2]Dit uitgangspunt is gebaseerd op de onderzoeksresultaten van het onderzoeksproject 'Niet-gebruik van sociale zekerheid onder ouderen', uitgevoerd door de Wetenschapswinkel en de vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap van de Katholieke Universiteit Brabant en uitgebreid gerapporteerd in Onbenutte Rechten deel II en deel IV (Van Oorschot en Smolenaars, 1993a en 1993b).

maken van hun rechten op bijvoorbeeld huursubsidie, bijzondere bijstand en kwijtschelding van gemeentelijke belastingen.
Over wat dat meerdere nu precies moet zijn, hebben de sprekers op de studiedag vanuit wetenschap, beleid en praktijk hun visie gegeven. In deze bundel zijn de lezingen van de studiedag opgenomen en aangevuld met een viertal artikelen.

Het deel **Wetenschap** opent met twee artikelen die niet zozeer ingaan op onderbenutting, maar wel op financiële rechten van ouderen. Het eerste artikel behandelt een stuk geschiedenis van de ouderdomsvoorziening. In 'Het staatspensioendebat' beschrijft *Hertogh* de belangrijkste periode uit de strijd voor een financiële basis voor ouderen. Verschillende elementen uit het staatspensioendebat zijn ook nu nog hoogst actueel. Over de toereikendheid van de huidige AOW-uitkeringen wordt immers nog steeds gedebatteerd en het huidige gemeentelijke minimabeleid is een reactie op de tekortschietende basisuitkering.
Berghman en Muffels schenken in hun bijdrage zowel aandacht aan de geringe arbeidsparticipatie van 55-plussers in Nederland, als aan de relatief ongunstige inkomenspositie van ouderen. Ouderen, zo blijkt, hebben een twee- tot driemaal zo groot risico om in armoede te verblijven. Of het inkomen van ouderen in de nabije toekomst structureel zal verbeteren, is onzeker. Daarmee is ook in de toekomst 'Minimaal op Leeftijd' realiteit. De schets van *Oude Engberink*, die van dichtbij laat zien hoe ouderen met een minimuminkomen moeten rondkomen, is daarmee nog immer actueel. Ouderen bevinden zich nog steeds in een tangbeweging; hun koopkracht daalt, terwijl hun uitgaven voortdurend stijgen. Diverse financieel aanvullende regelingen zijn in het leven geroepen om ouderen die klem zijn komen te zitten te ondersteunen. In het artikel van *Smolenaars* staat dit minimabeleid voor ouderen centraal. Onderbenutting van rechten wordt gezien als één van de consequenties van het bestaande labyrint van regelingen. Het artikel geeft een aantal aanwijzingen hoe een gebruiksvriendelijker inrichting van het labyrint kan bijdragen aan een optimaler gebruik van rechten. Of voorlichting een rol kan spelen bij het tegengaan van het niet-gebruik van financieel aanvullende rechten, is een onderwerp dat in de twee volgende artikelen aan bod komt. *Koelen* analyseert in haar artikel een aantal voorlich-

tingsmethoden op hun geschiktheid als het om voorlichting over financiële regelingen gaat. De conclusie luidt dat een combinatie van methoden, van voorlichting via de massamedia en via interpersoonlijke voorlichting, het meest geschikt lijkt om niet-gebruik tegen te gaan. *Naafs* neemt de huidige voorlichtingspraktijk onder de loep en noemt een aantal specifieke moeilijkheden die het voorlichting geven aan ouderen met zich meebrengt.

In het deel **Beleid** presenteren vier organisaties het eigen beleidsterrein. Het gecoördineerd ouderenwerk, een gemeentelijke instelling, de ouderenbonden en een vakbond werd gevraagd hun rol op het terrein van ouderen, financiële rechten en voorlichting te beschrijven. Daarbij was tevens gevraagd aandacht te besteden aan de eigen rol in relatie tot die van andere organisaties. Uiteraard hebben de organisaties zich in positieve bewoordingen uitgelaten over het eigen beleid, waarbij helaas weinig aandacht werd besteed aan de mogelijke relaties met andere organisaties. Het beeld dat daarmee geschetst wordt, biedt een interessant, maar wel zeer gefragmenteerd inzicht in het beleidsveld. In de bundel is gepoogd deze fragmentatie enigszins te doorbreken door een inleidend artikel van de hand van *Knegtel*. Uit zijn artikel blijkt dat het beleidsveld gekenmerkt wordt door organisaties die met elkaar concurreren om de gunst van de oudere, maar dat, wanneer de organisaties de handen ineen zouden slaan, ze elkaar en zeker ook de ouderen, veel meer te bieden hebben. Vervolgens komen de vier beleidsactoren aan bod: *Aerts en Van Daelen* benadrukken de vertrouwensfunctie en ruime ervaring van het gecoördineerd ouderenwerk waar het voorlichtingsactiviteiten betreft. *Doorgeest* verhaalt van de activiteiten ondernomen vanuit gemeentelijke diensten om de informatievoorziening voor ouderen van de grond te krijgen. Zij houdt op basis van haar ervaringen met de samenwerking tussen diverse organisaties een pleidooi voor de inzet van paraprofessionele voorlichters. Ouderenbonden hebben flink wat te bieden, aldus *Van Nassau*; zij hebben informele contacten met ouderen en bewijzen dat zij vanuit de lokale afdelingen een rol in de voorlichting aan ouderen kunnen spelen. Voorlichting voor en door ouderen biedt belangrijke voordelen, zo stelt hij. *Zwart*, tenslotte, geeft niet alleen zijn kritische visie op de waarde van

wetenschap, maar beargumenteert ook waarom belangenorganisaties als de FNV zich liefst helemaal niet zouden moeten bezighouden met het uitvoeren van regelingen die ze niet zelf hebben bedacht. Belangenorganisaties als vak- en ouderenbonden moeten zich bezighouden met het verbeteren van de materiële en immateriële positie van ouderen door het bevorderen van rechtsgelijkheid en heldere regels en procedures.

Tot slot het deel **Praktijk**, waarin verslag gedaan wordt van concrete projecten. Het eerste artikel doet verslag van een rondgang langs diverse projecten in de praktijk en geeft een beknopt verslag van de levendige discussie die plaatsvond op de studiedag tussen de vertegenwoordigers van vier uitgenodigde projecten. Deze discussie werd geleid door dr. Jan Boelhouwer, universitair hoofddocent aan de Katholieke Universiteit Brabant. De vier projecten hebben met elkaar gemeen dat zij een belangrijke plaats inruimen voor het persoonlijk contact met ouderen, onder andere door middel van huisbezoek. De projecten was gevraagd in hun presentatie aandacht te besteden aan opzet, inhoud en werkwijze van het project en aan de ondervonden knel- en succespunten. De eerste resultaten van de projecten zijn bemoedigend, hoewel het nog moeilijk is om precies in te schatten wat de effecten zijn. *Van Geffen* beschrijft hoe de sociale dienst van Schijndel een project huisbezoek heeft opgezet en uitgevoerd. In het artikel van *Hoefsloot en Mommers* worden de resultaten van de inzet van vrijwilligers beschreven. Het grootschaliger project Welzijnsbezoek in Den Haag wordt beschreven door *Koekkoek* en tot slot doen *Van den Brink en De Rijk* verslag van de voorbereidingen voor het Project Senioren-voorlichting in Maarssen.

Het beeld dat we overhouden van het veld ouderen, financiële rechten en voorlichting op basis van de in deze bundel neergelegde visies vanuit Wetenschap, Beleid en Praktijk, is er een van voetangels en klemmen, maar ook van vele ideeën en activiteiten. De dagvoorzitter op de studiedag sprak daarom ook tot slot de hoop uit dat de voetangels en klemmen omzeild kunnen worden wanneer de verschillende partijen de handen ineen slaan. "Hand in hand kunnen we toch uit het labyrint van regelingen komen. Hand in hand: wetenschap,

beleid en praktijk, vrijwilligers en professionals, senioren en jongeren, professionele voorlichters, para-professionele voorlichters en voorlichters die spreken vanuit kennis en ervaring," aldus Maria van den Muijsenbergh-Geurts.

De vele antwoorden in deze bundel op de centrale vraag "hoe kunnen ouderen met een laag inkomen met hun financieel aanvullende rechten bereikt worden?" kunnen niet verhullen dat er één optie is die beleid en praktijk veel problemen bespaart. Die optie houdt in dat er een basisinkomen voor ouderen komt dat aanvullingen, en daarmee het labyrint, overbodig maakt. Om dit te bereiken moet de AOW-uitkering een redelijk inkomen bieden. Tot het zover is, zullen financiële aanvullingen noodzakelijk blijven en zal het labyrint grotendeels blijven bestaan. De artikelen in deze bundel bieden in de huidige situatie nuttige informatie voor wetenschap, beleid en praktijk in hun worsteling met het labyrint.

Literatuur

- Oorschot, W. van, E. Smolenaars, *Onbenutte Rechten deel 2 - het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Rotterdamse ouderen (65-plus)*, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam, 1993a.
- Oorschot, W. van, E. Smolenaars, *Onbenutte Rechten deel 4 - het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Nijmeegse ouderen (65-plus)*, Dienst Sociale Zaken, Nijmegen, 1993b.

WETENSCHAP

Het staatspensioendebat[1]

M.W. Hertogh[2]

De omstandigheden waarin vele ouderen in Nederland aan het eind van de negentiende eeuw hun laatste levensjaren doorbrengen, zijn schrijnend. Een einde maken aan deze erbarmelijke toestanden vormt de inzet van het staatspensioendebat, gevoerd door politieke en maatschappelijke actoren. Maar er is meer. Het debat betreft tevens een discussie over de aard (staatspensioen, vrijwillige of verplichte verzekering) en de omvang (werknemers of alle burgers) van de sociale zekerheid. En juist bij deze strijdvragen worden de achterliggende doelstellingen van uiteenlopende politieke stromingen en maatschappelijke bewegingen omtrent de inrichting van de staat en de maatschappij zichtbaar.

In 1885 wordt de kwestie van de ouderdomsverzekering voor het eerst in het parlement aan de orde gesteld en maken diverse politieke partijen vervolgens hun standpunten omtrent deze verzekering kenbaar. Bovendien wordt in 1900 de Bond voor Staatspensionneering opgericht, die zowel voor arbeiders als niet-arbeiders een pensioen op kosten van de staat eist. Kortom, de ouderdomsverzekering is al voor de eeuwwisseling onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie. Dit artikel beperkt zich echter tot het hoogtepunt van het debat om de ouderdomsverzekering. Het eerste wetsvoorstel wordt hier als uitgangspunt genomen. Het debat wordt in twee perioden ingedeeld: de aanloop naar Talma's Invaliditeitswet (1913) en de inwerkingtreding van de Invaliditeits- en Ouderdomswet (1919). Per fase wordt allereerst de behandeling van de ouderdomsverzekering in het parlement beschreven. Daarna volgen de opvattingen en eisen van de belangrijkste deelnemers aan het staatspensioendebat: de politieke partijen en de Bond voor Staatspensionneering. Tot slot wordt,

---

[1]Deze tekst is gebaseerd op de volgende studies: M. Hertogh, *Het Debat Staatspensioen 1870-1930*, Sociale Zekerheidsreeks, Studies nr. 17, Tilburg, 1992, en op *De geschiedenis van de sociale zekerheid in Nederland*. Dit laatste onderzoek wordt verricht door de Vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap van de Katholieke Universiteit Brabant in opdracht van de Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid (COSZ).

[2]Drs. Mirjam Hertogh is als Toegevoegd Onderzoeker werkzaam bij de Vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap van de Katholieke Universiteit Brabant.

om het parlementaire verhaal geheel rond te krijgen, de totstandkoming van de Algemene Ouderdomswet geschetst.

Op weg naar Talma's Invaliditeitswet (1913)

De liberale minister van Waterstaat, Handel en Nijverheid, Lely, ontwerpt in 1901 een Voorlopige Pensioenwet, die echter ten gevolge van een regeringswisseling niet in de Tweede Kamer wordt behandeld. In de nieuwe kabinetsperiode (1901-1905) doet Kuyper, minister van Binnenlandse Zaken, in 1905 een wetsvoorstel tot een gezamenlijke verzekering tegen invaliditeit en ouderdom. Kuyper formuleert als rechtsgrond: "Zij, die behoren tot het grote deel van de bevolking, dat voor eigen en gezinsonderhoud afhankelijk is van de opbrengst van zijn in dienst van anderen verrichte arbeid, moeten in die opbrengst hun bestaansmiddel vinden, niet alleen voor de jaren, waarin zij arbeiden kunnen, maar ook voor die andere jaren, waarin zij ten gevolge van duurzame invaliditeit of ouderdom niet meer tot arbeiden in staat zijn".[3] Volgens Kuyper heeft de arbeider op de eerste plaats de 'zedelijke' verplichting zelf voor zijn toekomst te zorgen, maar door de lage lonen is niet iedereen bij machte hieraan te voldoen. Vandaar dat Kuyper van de zedelijke een wettelijke verplichting wil maken (Diepenhorst 1930:281-283). "Het volksgeheel heeft er belang bij, dat de arbeider, die niet langer door arbeid in zijn onderhoud kan voorzien, aanspraak op een rente heeft, omdat hij anders ten laste van anderen zou komen; aan dat belang ontleent de wetgever het recht om dwingend op te treden en de arbeider te verplichten om zich een rente te verzekeren voor dit geval" (Wittert van Hoogland 1940:127). Na de verkiezingen trekt de nieuwe ministersploeg (kabinet-De Meester 1905-1908) Kuyper's wetsontwerp in. De liberale minister van Landbouw, Nijverheid en Handel, Veegens, dient in 1907 een nieuw wetsontwerp in, dat enkel betrekking heeft op een verzekering voor de oude dag. Inzake een invaliditeitsverzekering wil de minister eerst de ervaringen met een dergelijke wet in Duitsland nader onderzoeken. Het wetsontwerp-Veegens

---

[3]Ter bevordering van de leesbaarheid is hier niet exact naar de letter geciteerd. Veranderingen in de spelling zijn op zodanige wijze aangebracht dat de strekking van het citaat wordt behouden. Dit geldt voor alle citaten in dit artikel.

komt in hoofdlijnen overeen met de voorstellen van Kuyper. Het is van algemeen belang dat werklieden niet op gevorderde leeftijd op de armenzorg terug moeten vallen, betoogt Veegens. De tussenkomst van de staat is hierbij onontbeerlijk (Winters 1990:79). Door het aantreden van een nieuw kabinet, het kabinet-Heemskerk (1908-1913), wordt het wetsvoorstel wederom niet in het parlement behandeld.

In 1911 ontwerpt de progressieve anti-revolutionair Talma, minister van Landbouw, Nijverheid en Handel, een nieuw voorstel voor een verplichte verzekering tegen ouderdom en invaliditeit. Volgens Talma is door de industrialisatie de bestaanszekerheid verminderd en de persoonlijke band tussen werkgever en werknemer losser geworden. Het is nu de taak èn het recht van de overheid om te waken dat het rechtsbesef bij de bevolking niet wordt ondermijnd en daardoor het rechtsleven en het overheidsbestaan worden bedreigd. "Het is in strijd met het rechtsbesef wanneer een arbeider, die gearbeid heeft zolang hij kan, op het ogenblik, dat hij niet meer kan werken, aangewezen is op onderstand van derden. (...) Het is niet slechts voor de individuele arbeider wenselijk, maar ook uit een maatschappelijk oogpunt van overwegend belang, dat in het algemeen de arbeidersvoorwaarden van personen in loondienst op zodanige wijze zijn geregeld, dat mede rekening is gehouden met hun behoefte bij ziekte, invaliditeit en ouderdom". Talma beschouwt de loondienstverhouding als rechtsgrond voor een verplichte verzekering: de uitkering moet worden opgevat als uitgesteld loon (Wittert van Hoogland 1940:143-144). Talma's voorstel betreft een verplichte werknemersverzekering tegen invaliditeit en ouderdom. De premies worden door de werkgevers en werknemers gezamenlijk opgebracht. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van de verzekeringsduur en van de betaalde premie. Op Talma's wetsontwerp wordt een aantal amendementen ingediend, die bijna allemaal worden verworpen. Wel wordt een belangrijke wetswijziging van de sociaal-democraat Duys aangenomen. Omdat Talma geen datum voor de inwerkingtreding van de Invaliditeitswet noemt, stelt Duys voor artikel 357 uiterlijk zes maanden na afkondiging van de wet in te doen gaan. Dat artikel kent het recht op kosteloze ouderdomsrente toe aan personen die, bij het in werking treden van de wet, zeventig

jaar of ouder zijn. Volgens sommige Kamerleden betekent het aannemen van de amendement-Duys de feitelijke invoering van een staatspensioen. Deze ouderen hebben immers geen premie betaald. Talma zelf ontkent dit: "... het is een uitkering van staatswege, ja, maar het is de noodzakelijke begeleiding van een uitgave, die geen ander karakter heeft dan de inkoopsom van het tegenwoordig geslacht" (Diepenhorst 1930:294-296). De Invaliditeitswet wordt uiteindelijk met een partijstemming van rechts tegen links, door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Op 5 juni 1913 verschijnt de Invaliditeitswet in het Staatsblad. Aan de wet wordt voorlopig echter geen uitvoering gegeven; het amendement-Duys daarentegen, treedt in 1913 zelfstandig in werking.

De vele aandacht van de Staten-Generaal voor de ouderdomsverzekering leidt tot grote belangstelling voor de Bond voor Staatspensionneering (BvS). Gestaag druppelen de leden van allerlei godsdienstige en politieke richtingen binnen: in 1901 zijn het er nog maar 1700, in 1917 ligt het aantal al op 54.400 (Jaarverslag BvS 1919). Vele bonden en verenigingen sluiten zich bij de BvS aan, variërend van de Slagersgezellenbond en de Timmerlieden-Patroonsvereniging tot het Zanggezelschap en de bloemisten (Jaarboekje BvS 1938). De doelstelling van de Bond (artikel 1 van de statuten) luidt: "De Bond voor Staatspensionneering beoogt het tot stand komen van een wet, waarbij aan alle Nederlandse mannen en vrouwen krachtens hun Nederlanderschap op een nader bij bedoelde wet aan te geven leeftijd recht wordt toegekend op een gelijk staatspensioen, zonder premiebetaling, de kosten te vinden uit de opbrengst van belastingen naar draagkracht". Omdat dit streven voorlopig niet haalbaar blijkt, wordt op de jaarvergadering in 1907 een overgangsbepaling aan artikel 1 toegevoegd. "Zolang dit einddoel niet kan worden bereikt, aanvaardt de Bond als overgangsmaatregel pensionering van staatswege van hen, die het nodig hebben" (Jaarboekje BvS 1919). Op 9 mei 1904 stuurt de Bond een adres aan de Koningin, waarin belangrijke bezwaren tegen premiebetaling naar voren worden gebracht: de ontzaglijk grote en ingewikkelde administratie, een leger nieuwe ambtenaren en de talrijke personen die de premie niet kunnen opbrengen vanwege een te laag loon, ziekte, werkloosheid of een groot gezin (Wieringa & Voorbrood 1904:5). De Bond is niet te spreken over de voorstellen van Lely,

Kuyper en de eerste aanzetten tot het wetsontwerp-Veegens (1907), omdat deze teveel gelijkenis vertonen met het Duitse "dwangstelsel". "Dus met verzekeringsdwang en premiebetaling", aldus het Bondsbestuur. De Bond zendt de Tweede Kamer in 1907 een motie, waarin een 'pensioen voor allen' wordt verdedigd (IISG-archief map 1, nr. 2605[a]). In een latere brief aan de Tweede Kamer (1911) zegt het Bondsbestuur met gemengde gevoelens kennis te hebben genomen van Talma's wetsontwerp. Blij is het bestuur met de bijdrage uit de schatkist. Maar tevens is er sprake van teleurstelling, omdat niet wordt gekozen voor een eenvoudig, nationaal systeem, maar voor het "bureaucratische, enorme onkosten meebrengende, een grote last op de werkgevers en werknemers leggende Duitse dwangverzekeringssysteem" (Jaarverslag BvS 1914). De BvS put wel enige hoop uit de invoering van het overgangsartikel 357 van het wetsontwerp-Talma (Van Krevelen 1912).

Gedurende de verkiezingsstrijd van 1909 gaat de voorkeur van de Liberale Unie "in de richting van staatspensionering" voor behoeftige ouderen. "...waar de nood zó groot is, zou het onverantwoordelijk zijn een voorstel tot herziening af te wijzen, alleen omdat een ander stelsel de voorkeur zou verdienen. Hier geldt voor alles: die spoedig helpt, helpt dubbel", verklaart het hoofdbestuur de ommekeer (Passtoors & Van Vliet 1909:33-35 en 38). Tijdens de verkiezingen van 1913 verdedigen de Unie-liberalen, die voor deze gelegenheid een samenwerking in de 'concentratie' met de andere Nederlandse liberale partijen zijn aangegaan, het staatspensioen (Winters 1990:54).

De progressieve liberalen spreken zich in de Beginselverklaring van de Vrijzinnig-Democratische Bond (VDB) in 1901 uit voor "verplichte verzekering tegen ziekte, invaliditeit en ouderdom". Vier jaar na de oprichting van de partij wordt in het 'Program van Actie', aangenomen door de Liberale Unie en de Vrijzinnig-Democratische Bond, de volgende eis geformuleerd: "verplichte invaliditeits- en ouderdomsverzekering met geldelijke bijdrage van de staat" (Passtoors & Van Vliet 1909:31 en 39-40). In een manifest in 1909 maakt de VDB kenbaar dat wordt aangestuurd op een "uitbreiding van de verplichte sociale verzekering van staatswege" en op "voldoende levensonderhoud voor ouden van dagen, zonder heffing van bijdrage van inkomens beneden een wettelijk bestaansmini-

mum". De sociale verzekering mag niet beperkt blijven tot de mensen die in loondienst werkzaam zijn, want de rechtsgrond ligt in de "geringheid van het inkomen zelf" (Belonje, Drooge e.a., 1911:1-2 en 7). In 1911 formuleert een commissie van vrijzinnig-liberalen het advies om verplichte verzekering en staatspensionering te combineren. De betaling van de premie voor de werklieden met lage lonen moet dan door de staat worden overgenomen. De Bond hanteert de 'mate van behoefte' als maatstaf voor het staatspensioen, dat inhoudt: "pensioen voor ouden van dagen op 70-, 65- of 60-jarige leeftijd aan hen die het behoeven, zonder premiebetaling hunnerzijds" (Ibid:7 en 26-27).

De behoudende liberalen die vanaf 1906 hun krachten in de Bond van Vrije Liberalen bundelen, zijn uit op "ontwikkeling en de verhoging van de zelfstandige kracht". Naar het advies van de vrij-liberaal Ter Spill zet de Bond zich in voor een ouderdomsverzekering naar Belgisch voorbeeld: een combinatie van vrijwillige verzekering met aanmoediging en steun van staatswege. "Als overgangsmaatregel zullen aan onvermogenden boven een te bepalen leeftijd uitkeringen kunnen gedaan worden zonder storting hunnerzijds" (Ter Spill, 1906; Bond van Vrije Liberalen, 1911:3, 175 en 199). Deze politieke lijn van vrijwillige verzekering en staatspensioen wordt later voortgezet in de Liberale Staatspartij.

De SDAP bepleit in haar verkiezingsprogramma uit 1901: "arbeidspensionering voor mannen en vrouwen, op kosten van de staat". Ook de werkende vrouw behoort dus een staatspensioen te genieten (BvS 1910:5-7). De sociaal-democraat Wibaut schrijft over het staatspensioen voor arbeiders: "Wij eisen het uit overweging dat in het heersende stelsel van voortbrenging, loonarbeiders en zij die in economisch overeenkomstige verhouding met hen staan, in die mate worden tekort gedaan, dat zij geen levensonderhoud hebben wanneer zij door ouderdom niet meer werken kunnen" (Wibaut 1907:71-72). Wibaut beschouwt de verplichte ouderdomsverzekering als 'geweld'; het staatspensioen als 'recht'. "Verplichte verzekering is roof van staatswege op de arbeiders; staatspensionering is teruggave van een deel van hetgeen krachtens onze voortbrengingswijze van hen is genomen" (Wibaut 1906:81-82). De SDAP is er niet rouwig om dat de wetsontwerpen van Kuyper en van Veegens niet in de Tweede Kamer worden

behandeld. In de woorden van Vliegen: "Van sociaal-democratische zijde is over deze wetsontwerpen geen traan nageschreid, omdat wij tegenstanders zijn van een verzekering ter voorziening in de oude dag" (Vliegen 1909:13). Tijdens de verkiezingsstrijd van 1909 laat de SDAP de eis van arbeidspensionering los en stelt hiervoor in de plaats "staatspensionering voor mannen en vrouwen die het nodig hebben" (BvS 1910:5-7). De inwerkingtreding van artikel 357 (kosteloze ouderdomsrente voor personen van zeventig jaar en ouder) wordt door de SDAP als een ware politieke zege onthaald. De invoering van dat "stukje staatspensioen" is voor het SDAP-hoofdbestuur reden om de dag van de inwerkingtreding, 9 december 1913, tot een feestelijke, landelijke Pensioendag uit te roepen. Maar tegelijkertijd plaatst het hoofdbestuur ook kanttekeningen bij de nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de ouderdomsverzekering. Een nieuw wetsvoorstel, van de liberaal Treub, staat immers in de grondverf. Het SDAP-bestuur stelt zich zeer strijdlustig op: "Dit is, al gaat het in de goede richting, niet hetgeen de arbeidersklasse in Nederland recht heeft te eisen. Het bedrag is te laag, de leeftijd is te hoog, de uitsluiting van de bedeelden is onredelijk. En daarom hebben thans de voorstanders van staatspensioen een nieuw stuk strijd voor de boeg" (IISG-archief map 3, nr. 2605[c]).

De anti-revolutionairen eisen in 1901 in hun 'Program van Urgentie': "Verplichte verzekering ten bate van kranken, invaliden en ouden van dagen en zulks met steun van het Rijk". Deze wens wordt in 1905 gehandhaafd (Passtoors & Van Vliet 1909:28). Toch zijn er ook ARP-politici die de onnodige bemoeienis van de overheid met het individuele leven, aanvoeren als belangrijkste bezwaar tegen de verplichte verzekering. Zij zien de verplichte verzekering als een vorm van staatsvoogdij en als een vrucht van staatssocialisme, die de vrijheid van de organische levenskringen aantast. Ten gevolge van de verzekeringsplicht, gekoppeld aan de controlerende ambtenaar, zou bovendien de zedelijke band tussen patroon en arbeider verslappen. Ook de beperking van de verzekering tot de mensen in loondienst kan geen goedkeuring wegdragen (Schreurer 1931:57-60). Maar politici als Kuyper en Talma vormen de belangrijke pleitbezorgers van het meerderheidsstandpunt in de ARP: een verplicht verzekeringsstelsel.

De Christelijk-Historische Unie (CHU), bestaande uit politici die zich in 1908 van de ARP losmaken, is uit ideologische overwegingen een voorstandster van vrijwillige verzekering. Onder de huidige omstandigheden ziet de CHU echter het belang van een verplichte verzekering in. Slotemaker de Bruïne zegt over de overheidstaak in geval van ziekte, invaliditeit, ongeval en ouderdom: "Wij aanvaarden de taak van de overheid, om door het bouwen van een sociale verzekering de volkskracht te stevigen en aan de arbeidersmassa de mogelijkheid te bieden van meer zon, althans van minder schaduw in het arbeidersgezin. Wij aanvaarden tegelijk de bevoegdheid van de staat, om in het gegeven geval het geheel van die arbeidersmassa tot toetreding te nopen" (Slotemaker de Bruïne 1930:12-21).

In 1901 noemen de katholieken de verzekering tegen ziekte, invaliditeit en ouderdom "een voornaam punt van wetgeving". Vier jaren later belooft het 'Program van Actie' van de 'Algemene Bond van R.K. Kiesvereenigingen in Nederland', dat de aanzet vormt voor de oprichting van de Roomsch Katholieke Staatspartij, "loyale medewerking aan de verdere afwerking van het in de troonrede van 1901 medegedeelde regerings-program". In deze troonrede wordt een verplichte verzekering tegen de gevolgen van ziekte, invaliditeit en ouderdom aangekondigd (Passtoors & Van Vliet 1909:29). In 1914 zegt Aalberse dat "ouderdomspensioen en invaliditeitspensioen (...) niets anders is dan een regeling van uitbetaling van een rechtvaardig minimumloon" (Aalberse 1914:12).

Inwerkingtreding van de Invaliditeits- en Ouderdomswet (1919)

De liberalen, die zich hebben verenigd in de 'concentratie' en de SDAP winnen de verkiezingsstrijd van 1913. Treub, de vrijzinnig-democratische minister van Landbouw, Nijverheid en Handel in het nieuwe kabinet-Cort van der Linden (1913-1918), belooft spoedige invoering van een staatspensioen. De troonrede van 1913 zegt toe: "Indiening van een wetsontwerp tot het kosteloos verlenen van ouderdomsrente aan behoeftige 70-jarigen, die gedurende een te bepalen termijn geen ondersteuning genoten van een instelling van weldadigheid" (Boekman & van den Tempel z.j., p. 77). Treub dient in 1914 een wetsontwerp in: ieder die zeventig jaar of ouder is en behoeftig, heeft recht op een

ouderdomsrente. De opstelling van Treub is opmerkelijk. Immers vóór de verkiezingen wijst hij de optie van een staatspensioen nog van de hand. In de Memorie van Toelichting noemt de minister het wetsontwerp een "produkt van de omstandigheden": de inwerkingtreding van artikel 357 (kosteloze ouderdomsrente voor personen van zeventig jaar en ouder) schept een "onduldbare bevoorrechting van een bepaald deel, een bepaalde klasse van de bevolking, waaraan zo spoedig mogelijk een einde behoort te worden gemaakt" (Treub 1931:273). De koppeling die Treub maakt tussen de behandeling van het wetsontwerp op de ouderdomsverzekering en het ontwerp-Pensioenbelasting leidt tot zijn val. Lely, minister van Waterstaat, neemt de verdediging van Treub's ontwerp over. Het voorstel-Treub/Lely doorstaat in 1916 de behandeling in de Tweede Kamer, maar bereikt niet de agenda van de Eerste Kamer. De Tweede Kamer is inmiddels ontbonden, ten gevolge waarvan de Eerste Kamer de voorstellen uit de vorige kabinetsperiode als vervallen beschouwt. Hetzelfde voorstel passeert de nieuw gekozen Tweede Kamer in 1918; door de Eerste Kamer wordt het in juli 1918 verworpen.

De verkiezingen van 1918 leiden tot het confessionele kabinet-Ruys de Beerenbrouck, dat terugvalt op Talma's wetgeving. In 1918 vermeldt de troonrede: "Aan de in 1913 tot stand gekomen verzekeringswetgeving zal zonder vertraging uitvoering worden gegeven" (Diepenhorst 1930:300). Treub's voorstel wordt ingetrokken en de katholieke minister van Arbeid, Aalberse, dient in 1919 een wetsontwerp in tot wijziging van de Invaliditeitswet, alsmede een ontwerp-Ouderdomswet. Op enkele punten na komen deze wetten overeen met Talma's Invaliditeitswet. Belangrijke veranderingen betreffen een verhoging van de uitkeringen en premies (die overigens nu geheel voor rekening van de werkgevers worden gebracht) en een verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd van zeventig naar vijfenzestig jaar. De indiening van het ontwerp-Ouderdomswet heeft als voornaamste doel de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering van niet-arbeiders, die economisch gelijkgesteld zijn met arbeiders, te openen. Beide ontwerpen worden door zowel de Eerste als de Tweede Kamer aanvaard en treden op 3 december 1919 in werking.

Het wetsontwerp-Treub (1914) wordt door de BvS als een stap op weg naar het 'staatspensioen voor iedereen' onthaald. Maar ook nu is er kritiek. De Bond verzet zich tegen de uitsluiting van bedeelden (BvS z.j., p. 4). Na de invoering van de invaliditeits- en ouderdomsverzekering (1919) strijdt de Bond nog langdurig voort. Voorzitter Van Krevelen schetst in 1918 zijn visie op het staatspensioendebat. "Wie buiten alle partijpolitiek en partijbelang om oog heeft voor de grote lijnen en de grote beginselen zal moeten erkennen, dat het hier tussen voorstanders en tegenstanders van staatspensioen gaat over de taak en de roeping van de staat. Aanhangers van het ene beginsel willen de staatsbemoeienis zoveel mogelijk uitbreiden, willen de zorg voor de ouden van dagen maken tot onderwerp van staatszorg. Hun tegenstanders (in Nederland te vinden bij wat men politiek de Rechterzijde noemt) willen die zorg zoveel mogelijk overlaten aan de armenzorg, liefst kerkelijke" (Van Krevelen 1918:260).

Op weg naar de Algemene Ouderdomswet (AOW)

Spoedig wordt duidelijk dat met de invoering van de Invaliditeits- en Ouderdomswet het vraagstuk van de ouderdomsverzekering nog niet geheel is opgelost. De uitkeringen zijn veelal ontoereikend om een fatsoenlijk bestaansniveau te garanderen en een groeiend aantal mensen doet geen beroep op de vrijwillige ouderdomsverzekering (VOV). In 1922 en 1923 ontvangt ongeveer 80% van de bevolking boven het vijfenzestigste jaar een ouderdomspensioen. Dat aantal daalt ongeveer een decennium later evenwel tot onder de 60%. Daarnaast blijft de personenkring voor de ouderdomsrente beperkt. Zo maken kleine zelfstandigen met een laag inkomen nauwelijks gebruik van de mogelijkheid tot vrijwillige verzekering. Het gevolg is dat nog steeds een groot aantal ouderen in behoeftige omstandigheden verkeert; door de pensioenen is de armenzorg nog steeds niet overbodig (Roebroek 1991:17-18). Kamerleden proberen de wetten te verbeteren, maar zij stuiten op de, volgens Aalberse, bedenkelijke toestand van 's lands geldmiddelen (Winters 1990:88). De sociaal-democraat Sannes legt de Tweede Kamer in 1928 een nieuw plan voor: een combinatie van het bestaande stelsel met een staatspensioen. De motie, die overigens sterk wordt gesteund door het NVV, wordt door de Kamer verworpen.

Intussen slaan diverse politieke partijen in het midden van de jaren twintig aan het twijfelen over de haalbaarheid van de invoering van het staatspensioen. In een rapport inzake de sociale verzekering (1924), een gezamenlijk schrijven van de SDAP en het NVV, wordt een politiek alternatief voorgedragen: een invaliditeitsverzekering als aanvulling op het staatspensioen, omdat het "staatspensioen noodzakelijkerwijze altijd tot een betrekkelijk onbetekenend bedrag beperkt zal blijven" (NVV/SDAP 1924:15-16). In een rede, gehouden op het congres van het NVV en de SDAP ter bespreking van het vraagstuk van het staatspensioen, benadrukt Sannes:"Wij waren, wij zijn en wij blijven voorstanders van staatspensionering. Dat wil niet zeggen, dat wij menen door staatspensioen alléén op dit ogenblik de ouden van dagen afdoende te kunnen helpen. Het geld daarvoor zou er niet zijn. Wij erkennen dat". Het congres neemt vervolgens een resolutie met de volgende passage aan: "De ouderdomsvoorziening moet bestaan uit een combinatie van kosteloze ouderdomsrente (staatspensioen), invaliditeitsrente en een krachtens vrijwillige verzekering, met toeslag van de staat, verworven rente". Deze laatste optie moet de niet-loontrekkenden, de niet-verzekerden via de Invaliditeitswet, aan een oudedagsvoorziening helpen (Sannes 1928:7 en 16). Net als de sociaal-democraten gaan ook de liberalen op zoek naar een politiek alternatief voor het staatspensioen. Op het Nationaal Congres voor Staatspensioen in 1929 pleit Boon, als vertegenwoordiger van de Liberale Staatspartij de Vrijheidsbond (opgericht in 1921 en onder meer voortgekomen uit de Liberale Unie en de Bond van Vrije Liberalen), voor een combinatie van vrijwillige verzekering en staatspensioen. "Het staatspensioen is een prikkel om tot vrijwillige ouderdomsverzekering over te gaan", oordeelt Boon (BvS 1929:27).

In de opvolgende crisisjaren komt er niets terecht van een verhoging van de uitkeringen en de invoering van een verplichte verzekering voor zelfstandigen. In 1940 wordt de Commissie-Van Bruggen geïnstalleerd, die ondermeer de wenselijkheid van uitbreiding van de sociale verzekering tot kleine zelfstandigen moet onderzoeken. De commissie brengt een voorstel op tafel ("de overheid heeft de plicht verplichte sociale verzekering in te stellen voor kleine zelfstandigen"), maar de Tweede Wereldoorlog maakt de parlementaire behandeling

onmogelijk. De Commissie-Van Rhijn, die tijdens de Tweede Wereldoorlog de mogelijkheden voor het naoorlogse sociale-verzekeringsstelsel bestudeert, adviseert voor de ouderdomsverzekering een algemeen pensioen voor elke bevolkingsgroep. Om in de nood van de ouden van dagen te voorzien, wil het naoorlogse kabinet niet wachten tot de regering klaar is met het bestuderen van de voorstellen van Van Rhijn. Minister Drees (SDAP) legt in november 1946 zijn wetsontwerp voor de Noodwet Ouderdomsvoorziening aan de Kamer voor. De Noodwet is bedoeld voor alle vijfenzestigjarige mannen en ongehuwde vrouwen beneden een bepaalde inkomensgrens. Aan de uitkering gaat een middelentoets vooraf. Bovendien betalen de 'Dreestrekkers' geen premie, waardoor de Noodwet het karakter van staatspensioen bezit. Volgens de minister kan dit gezien de dringende omstandigheden niet anders. De Noodwet gaat in oktober 1947 in werking. De Gemengde Commissie-Van Rhijn, als opvolger van de eerste Van Rhijn-Commissie, rapporteert in 1948 haar adviezen. De commissie toont zich een tegenstandster van de introductie van volksverzekeringen, maar maakt een uitzondering voor de ouderdomsverzekering. Op grond van dit rapport vraagt minister Joekes (PvdA) de Sociaal Economische Raad (SER) in 1952 om advies inzake de toekomstige oudedagsvoorziening. De Sociaal-Economische Raad brengt in 1954 een advies over de ouderdomsverzekering naar buiten: een meerderheid acht een wettelijk verplichte verzekering voor alle ingezetenen die de leeftijd van vijfenzestig hebben bereikt, noodzakelijk. Het advies krijgt de goedkeuring van het merendeel van de politieke partijen. Dit opent voor de nieuwe minister Suurhoff (PvdA) de mogelijkheid om in 1955 het ontwerp van de Wet op de Algemene Ouderdomsvoorziening (AOW) in te dienen. In 1956 wordt het wetsvoorstel door beide Kamers aangenomen, met ingang van 1957 gaat deze eerste volksverzekering van kracht. Belangrijke kenmerken van de AOW zijn: elke ingezetene is verzekerd, de uitkering gaat in op vijfenzestigjarige leeftijd, ieder staat naar gelang zijn inkomen premie af en het is een flat-rate uitkering. In de Memorie van Toelichting bij het AOW-ontwerp wordt gesproken van een synthese. Want: de AOW bestaat uit een "verzekeringsstelsel, dat zo is opgezet, dat het vrijwel alle door de voorstanders van staatspensioen geopperde bezwaren tegen 'verzekering' kan ondervangen,

zonder nochtans wezenlijk tekort te doen aan een duidelijk zichtbaar verband tussen offer en uitkering, sterker nog, dat allen volgens een beperkt draagkracht-beginsel dwingt een offer te brengen". De toelichting op het wetsontwerp geeft tenslotte ook een rechtsgrond aan voor het verplichtende karakter. "In de huidige maatschappelijke verhoudingen kan de gedachte van de persoonlijke verantwoordelijkheid ook voor het materieel bestaan tijdens de oude dag slechts op vruchtbare wijze gerealiseerd worden door middel van een stelsel van verplichte algemene ouderdomsverzekering. Derhalve heeft de staat in het algemeen belang de plicht en het recht om zulk een verzekering tot stand te brengen" (Boos 1989:214-215).

Literatuur

- Aalberse, P.J.M., *Invaliditeits-verzekering en Staats-pensioneering*, Leiden, 1914.
- Belonje, J.L., Drooge, J.V., e.a., *Invaliditeits- en ouderdomsverzekering*, Den Haag, 1911.
- Boekman, E. en J. van den Tempel, *De sociale verzekering in Nederland*, Amsterdam, z.j.
- Bond van Vrije Liberalen, *Het Belgisch stelsel van ouderdoms-verzorging*, Den Haag, 1911.
- Bond voor Staatspensionneering, *Een toespraakje van Perio*, Lochem, 1910.
- Bond voor Staatspensionneering, *Het ontwerp Ouderdomswet*, Musselkanaal, z.j.
- Bond voor Staatspensionneering, *Verslag van het nationaal congres voor staatspensioen*, Den Haag, 1929.
- Boos, C., *Reader t.b.v. de cursus Leer van de Sociale Zekerheid II*, Tilburg, 1989.
- Diepenhorst, P.A., *De Nederlandsche arbeidswetgeving*, Deel II, Zeist, 1930.
- IISG-archief (Internationaal Instituut voor de Sociale Geschiedenis te Amsterdam): SDAP-archiefmap, *Bond voor Staatspensionneering*, map 1, nr. 2605[a].
- IISG-archief: SDAP-archiefmap, *Bond voor Staatspensionneering*, map 1, nr. 2605[a].
- IISG-archief: SDAP-archiefmap, *Bond voor Staatspensionneering*, map 3, nr. 2605[c].
- Jaarboekje van de Bond voor Staatspensionneering 1919.
- *Jaarboekje van de Bond voor Staatspensionneering*, 1938.
- *Jaarverslag van de Bond voor Staatspensionneering*, 1914.
- Jaarverslag van de Bond voor Staatspensionneering, 1919.
- Krevelen, D.A. van, *"Artikel 357"*, z.p., 1912.
- Krevelen, D.A. van, "Staatspensionneering", in: *De Toekomst*, Den Haag, 1918.
- Krevelen. D.A. van, *De lotgevallen van het staatspensioen in de Staten-Generaal*, a.p., z.j.
- NVV/SDAP, *Rapport inzake de sociale verzekering*, Amsterdam, 1924.
- Passtoors, W.C.J. en P. van Vliet, *Over staatspensioneering*, Leiden, 1909.

- Raalte, E. van, *Troonredes, openingsredes, inhuldigingsredes 1814-1963*, 's-Gravenhage, 1964.
- Roebroek, J.M., *The 'silent revolution': structure, development and future of the Dutch pensions,* Sociale Zekerheidsreeks, Studies nr. 14, Tilburg, 1991.
- Sannes, G.W., *Op weg naar het staatspensioen*, Amsterdam, 1928.
- Schreurer, J.H., *Verplichte verzekering en de Anti-Revolutionnaire Partij*, Amersfoort, 1931.
- Slotemaker de Bruïne, J.R., "De taak van de overheid bij de sociale verzekering", in: Verschuur, T.J., e.a., *Tien jaren Raden van Arbeid*, Haarlem, 1930.
- Spill, J.H.W.Q. ter, *Prae-adviezen over de vragen: Is invoering eener verplichting tot verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en invaliditeit wenschelijk? Zo neen, door welke andere middelen kan de Staat deze verzekering bevorderen?*, Amsterdam, 1906.
- Treub, W.F., *Herinneringen en overpeinzingen*, Haarlem, 1931.
- Verdam, D.C.H., *Geschiedenis en inhoud der sociale wetgeving*, Deel I, Leiden, z.j.
- Vliegen, W.H., *Op voor 't staatspensioen! Een pleidooi voor staatspensionneering*, Amsterdam, 1909.
- Wibaut, F.M, *Prae-adviezen over de vragen: Is invoering eener verplichting tot verzekering tegen de geldelijke gevolgen van ouderdom en invaliditeit wenschelijk? Zo neen, door welke andere middelen kan de Staat deze verzekering bevorderen?*, Amsterdam, 1906.
- Wibaut, F.M., *Staatspensioneering*, Rotterdam, 1907.
- Wieringa, G. en A. Voorbrood, *Afschrift van het Adres*, z.p., 1904.
- Winters, W., *Die staatshulp wenschen wij... Pensioenstrijd in Nederland*, Den Haag, 1990.
- Wittert van Hoogland, E.B.F.F., *De parlementaire geschiedenis der sociale verzekering 1890-1940*, Deel I, Haarlem, 1940.

Uittreding en sociale participatie[1]

J. Berghman & R. Muffels[2]

De sociale participatie van ouderen is een thema dat met name vanuit sociaal-wetenschappelijke hoek expliciete aandacht verdient. Nu is sociale participatie een breed thema dat vele aspecten en dimensies omvat. In het korte bestek van deze bijdrage kunnen deze niet volwaardig behandeld worden. Enige beperking dringt zich derhalve op. Deze bijdrage zal zich daarom met name richten op een tweetal dimensies waarlangs de sociale participatie van ouderen bij uitstek vorm krijgt of mogelijk wordt. Deze dimensies zijn arbeid en inkomen, twee dimensies die overigens niet los staan van elkaar en de uittreding door ouderen uit het arbeidsproces bepalen.

1. Arbeidsparticipatie

Op het vlak van de arbeidsparticipatie van ouderen neemt Nederland een wat extreme positie in. Indien men de arbeidsparticipatie van ouderen in de leeftijd vanaf 55 jaar in Nederland vergelijkt met die in andere Europese landen, dan valt onmiddellijk op hoe gering de Nederlandse arbeidsparticipatie is, niet alleen van vrouwen maar ook van mannen (zie tabel 1). We wisten reeds langer dat de arbeidsparticipatie van Nederlandse vrouwen erg laag is in vergelijking met die in andere landen (WRR 1990:56 vv), maar ook de arbeidsparticipatie van oudere Nederlandse mannen is blijkbaar opmerkelijk laag.

---

[1]Dit artikel is gebaseerd op de lezing 'Vervroegde of verlate uittreding en participatie', Lustrumcongres 'Ontgroening en vergrijzing', Katholieke Universiteit Brabant, 27 november 1992.

[2]Prof.dr. J. Berghman is hoogleraar Leer van de Sociale Zekerheid; prof.dr. R. Muffels is bijzonder hoogleraar Ouderenbeleid. Beiden zijn werkzaam bij de Vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap van de Katholieke Universiteit Brabant.

Tabel 1. De arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in de leeftijdscategorie van 55 jaar en ouder in 1988.

		1988			
leeftijd		55-59	60-64	>64	Totaal
Ned	M	60.0	14.6	2.8	(75.2)
	V	16.7	1.9	0.4	(42.7)
	Totaal				(59.1)
Fr	M	67.3	25.4	4.6	(77.0)
	V	45.3	17.9	1.8	(57.2)
	Totaal				(67.0)
Dtsl	M	76.6	31.5	4.7	(80.8)
	V	38.5	10.8	2.2	(52.8)
	Totaal				(66.8)
VK	M	81.6	55.1	7.7	(88.7)
	V	54.8	19.3	2.9	(65.8)
	Totaal				(77.3)
Sp	M	75.4	47.6	4.2	(74.0)
	V	23.3	16.1	2.0	(40.7)
	Totaal				(59.8)
Zwe	M	85.9	64.1	19.0	(88.9)
	V	79.6	50.5	4.9	(82.6)
	Totaal				(85.8)
Fin	M	59.1	29.5	9.7	(80.8)
	V	55.5	22.6	3.9	(73.0)
	Totaal				(76.9)

Bron: OECD, *Labour Force Statistics 1967-1987*, Paris, 1989.

Voor de leeftijdscategorie 55-59 jaar is de arbeidsparticipatie in Nederland de laagste in Europa, zeker voor vrouwen, maar ook voor mannen. Bij de leeftijdscategorieën 60-65 en 65 en ouder worden de cijfers voor Nederland werkelijk extreem. De arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen is hier nog slechts een fractie van deze in de andere West-Europese landen.

In deze tabel geven de cijfers tussen haakjes uit de laatste kolom de totale arbeidsparticipatiegraden weer voor mannen en vrouwen over alle leeftijdsklassen vanaf 16 jaar. Daaruit blijkt dat de totale arbeidsparticipatie in Nederland niet zó extreem laag ligt (met 75% voor de mannen en 42,7% voor de vrouwen). Interessant is echter vooral een vergelijking van de cijfers voor 1988 met de cijfers voor 1978 (tabel 2).

Tabel 2. De arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in de leeftijdscategorie van 55 jaar en ouder in 1978.

		1978			
leeftijd		55-59	60-64	>64	Totaal
Ned	M	78.0	59.9	5.2	(79.3)
	V	17.0	10.2	1.0	(33.3)
	Totaal				(56.6)
Fr	M	82.6	45.0	10.6	(84.0)
	V	45.7	24.1	4.4	(54.3)
	Totaal				(69.1)
Dtsl	M	82.0	42.0	8.0	(84.9)
	V	37.8	11.6	3.4	(49.4)
	Totaal				(66.8)
VK	M	91.3	75.8	11.8	(92.3)
	V	54.9	23.3	3.9	(61.2)
	Totaal				(76.7)
Sp	M	87.2	67.5	15.0	(86.4)
	V	26.7	19.5	5.3	(34.6)
	Totaal				(60.1)
Zwe	M	88.1	68.9	13.7	(89.6)
	V	66.7	38.9	4.3	(72.8)
	Totaal				(81.3)
Fin	M	67.0	41.8	18.6	(82.0)
	V	54.4	25.4	6.2	(67.9)
	Totaal				(74.9)

Bron: OECD, *Labour Force Statistics 1967-1987*, Paris, 1989.

Uit een vergelijking van de cijfers voor 1978 en voor 1988 blijkt vooreerst dat de totale arbeidsparticipatie in Nederland gedurende deze 10 jaar licht is gestegen van 56.6% naar 59.1%. Deze lichte stijging is echter het gecombineerde resultaat van enerzijds een daling van de arbeidsparticipatie van mannen van 79.3% naar 75.2%, en van anderzijds een stijging bij de vrouwen van 33.3% naar 42.7%.

Bekijken wij nu weer de cijfers voor de oudere leeftijdscategorieën dan blijkt dat deze systematisch voor elk van de leeftijdsklassen, zowel voor mannen als voor vrouwen opmerkelijk zijn gedaald. Dus ook voor de vrouwen moet de stijging in totale arbeidsparticipatie alleen en in bijzonder sterke mate worden gezocht bij de jongere vrouwen. De reeds lage arbeidsparticipatie van de oudere Nederlandse vrouwen uit 1978 is nog verder gedaald tussen 1978 en 1988.

Nederland kende dus een dalende arbeidsparticipatie van de oudere leeftijdsklassen. Bij de vrouwen kende vooral de leeftijdsklasse van 60-64 jaar een sterke daling (van 10% naar 2%). Bij de mannen manifesteert de daling zich reeds vanaf 55 jaar, hoewel ook hier de daling van de arbeidsparticipatie het sterkst is in de leeftijdscategorie van 60 tot 64 jaar (van 59% naar 15%).

Voor een deel ligt de verklaring hiervoor in de hoge mate van arbeidsongeschiktheid van deze groep. Volgens de Sociale Nota 1993 heeft 35% van de mannen in de leeftijd van 60 tot 64 jaar en 11% van de vrouwen in deze leeftijdscategorie een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Voor een belangrijk deel echter moet de daling in de arbeidsparticipatie van mannen in deze leeftijdscategorie geweten worden aan de stijging van vervroegde uittreding in deze jaren. Ongeveer 30% van de mannen en 26% van de vrouwen in de leeftijd tussen 60 en 54 jaar had in 1989 een VUT-uitkering (Sociale Nota 1993:54).

Eén zaak is duidelijk: het beroep dat ouderen doen op de sociale zekerheid is sterk toegenomen. Tussen 1970 en 1990 verdubbelde het aantal uitkeringen aan personen vanaf 50 jaar ruimschoots: van 1,5 miljoen tot 3,1 miljoen. In 1970 had één op de vijf personen in de leeftijd van 50-64 jaar een uitkering. Nu is dat bijna één op twee. Tegelijkertijd zijn ook de overdrachtsuitgaven aan ouderen sterk gestegen. In 1970 bedroegen deze 7% van het nationaal inkomen; in 1990

12%. Inclusief de aanvullende pensioenen aan ouderen gaat het bijna om 15% van het nationaal inkomen.
Nu stelt zich de vraag waar de stijging van de populariteit van uittredingsregelingen aan te danken is. Vanuit de literatuur zijn verschillende argumenten aangedragen om deze populariteit te verklaren. Een opvatting die veel bijval geniet is dat de economische recessie, die zich in de eerste helft van de jaren tachtig sterk manifesteerde, leidde tot inkrimpingen van het personeelsbestand van bedrijven. Om grote gedwongen ontslagen te voorkomen vloeiden via tal van wettelijke en bovenwettelijke sociale zekerheidsregelingen (57,5-jarigen regeling in de WWV, WAO/AAW, deeltijdontslag, VUT) eerst de oudere werknemers af, hetgeen tevens leidde tot een daling van de loonkosten op langere termijn, aangezien bij nieuwe opvulling goedkopere, jongere arbeidskrachten zouden kunnen worden ingeschakeld.
Mede gelet op het relatief gunstige uitkeringsregime van de WAO /AAW en de zogenaamde VUT-regelingen waren deze regelingen ook voor de oudere werknemer aantrekkelijk. De werknemers stonden voor de oneigenlijke "keus" om werkloos te worden en een werkloosheidsuitkering te krijgen met als perspectief een bijstandsuitkering of de relatief aantrekkelijke WAO/AAW- of VUT-uitkering te accepteren en eerder met pensioen te gaan. De WAO/AAW-en VUT-regelingen kregen daardoor het karakter van afvloeiingsregelingen en zouden in deze visie daarom tot een min of meer "gedwongen" vorm van "vrijwillige vervroegde uittreding" zijn verworden.
Op die wijze manifesteerden VUT-regelingen en in Nederland in zekere zin ook WAO/AAW uitkeringen voor ouderen, zich als klassieke pensioenregelingen. Deze hebben immers altijd al als een zeer belangrijke - zij het meestal impliciet gehouden - doelstelling gehad om de als minder produktief beschouwde arbeidskrachten op een sociaal aanvaardbare wijze te kunnen laten afvloeien. In laatste instantie zijn ouderdoms- of pensioenuitkeringen een speciale vorm van arbeidsongeschiktheidsregelingen. Personen vanaf een bepaalde leeftijd - een leeftijd die wij zijn gaan aanduiden als de pensioengerechtigde leeftijd - kan men inderdaad moeiteloos laten erkennen als arbeidsongeschikt omdat iedereen aanvaardt dat personen van die leeftijd niet meer voldoende geschikt zijn om

arbeid te verrichten. De pensioengerechtigde leeftijd is dus in feite geconcipieerd als een leeftijd van veronderstelde arbeidsongeschiktheid. Deze connotatie, die overigens ook verklaart waarom in sommige landen arbeidsongeschiktheids- en pensioenuitkeringen op basis van dezelfde formule worden berekend, hebben wij niet langer meer automatisch. Zij wordt wellicht gemakkelijker begrijpbaar als men er zich bewust van is dat de internationaal meest gehanteerde pensioengerechtigde leeftijd van 65 jaar ingevoerd werd in het begin van deze eeuw. Houdt men rekening met de gestegen levensverwachting sinds die tijd dan zou men nu uitkomen op een pensioengerechtigde leeftijd van zowat 70 voor mannen en 73 voor vrouwen. Voor 70- of 73-jarigen is het weer wel aanvaardbaar om hen vrij te stellen van de arbeidsplicht, en zeker om hen, zoals bij het begin van de eeuw algemeen gangbaar was, te ontslaan van de plicht om zware fysieke arbeid te verrichten.

VUT-regelingen manifesteren zich op deze wijze als pensioenregelingen en deze laatste zijn op hun beurt slechts aan te duiden als een specifieke vorm van arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. Tegelijkertijd dient echter ook te worden gewezen op de paradoxale omstandigheid dat deze VUT-regelingen uitgerekend een feitelijke verlaging van de pensioengerechtigde leeftijd hebben meegebracht in een periode waarin men, voortgaande op de evolutie in levensverwachting en morbiditeit, juist een feitelijke verhoging van deze leeftijd zou mogen hebben verwacht.

Een verklaring van de groei in de VUT-regelingen ligt dan ook niet zo eenduidig maar moet gelijktijdig worden gezocht in zogenaamde "push" en "pull" factoren. De behoefte om overtollige, minder produktieve, minder flexibele en duurdere arbeidskrachten op een sociaal aanvaardbare wijze te laten afvloeien is zeker een belangrijke "push" factor. Het hoge niveau van deze uitkeringen, zeker op netto niveau, behoort anderzijds zeker tot één van de voornaamste "pull" factoren. De mogelijkheid van vervroegde uittreding is voor velen zeker een aantrekkelijke optie, zodat ook in sectoren waar de werkgelegenheid geenszins afnam, in dezelfde periode niettemin sprake was van een stijgende deelname aan vervroegde uittredingsregelingen.

De Kemp van het Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) trachtte recent de factoren aan te wijzen die van invloed zijn op de individuele uittredingsbeslissing (De Kemp 1992). Hij stelt vooreerst vast dat de leeftijd natuurlijk een belangrijke sociaal-demografische factor is; hoe ouder men is, des te groter de kans op uittreding en des te geringer de kans om weer aan het werk te geraken. Ten aanzien van enkele sociaal-economische factoren constateert hij dat de kans dat een oudere nog deelneemt aan het arbeidsproces, het hoogst is als hij of zij een hoge opleiding genoten heeft, in het verleden op een hoog niveau werkzaam of zelfstandige was en een partner heeft die werkt. Hoger opgeleiden en beter gesalarieerden blijven m.a.w. werken tot de pensioenleeftijd, tenzij zij kunnen uittreden zonder er in inkomsten op achteruit te gaan. Uit de studie blijkt verder, dat de gezondheid een rol speelt bij de uittreding via de WAO of de werkloosheidsregelingen, maar niet bij de beslissing om gebruik te maken van de VUT. Ontvangers van een VUT-uitkering vormen een relatief gezonde groep. De kwaliteit van de arbeid is wel van belang bij de beslissing om uit te treden, maar dat geldt niet voor alle aspecten van de kwaliteit. Goede arbeidsvoorwaarden (beloning en beroepsperspectief) verminderen de kans op uitval. Er is echter geen sterk verband gevonden tussen uitval en andere 'kwaliteitsaspecten', zoals de arbeidsinhoud, de arbeidsomstandigheden en de arbeidsverhoudingen. Wil men de arbeidsparticipatie van de ouderen opnieuw verhogen dan zal met deze bevindingen terdege rekening moeten worden gehouden.

Daaraan voorafgaand dient zich evenwel nog de vraag aan waarom de arbeidsparticipatie van ouderen zo nodig verhoogd zou dienen te worden. Los van de speculatie over een mogelijke krapte op de arbeidsmarkt in de toekomst dienen zich in feite twee hoofdredenen aan waarom de arbeidsparticipatie best zou worden aangezwengeld. Een macro-reden die verband houdt met de betaalbaarheid van de uitkeringen en een micro-reden die verwijst naar de inkomenspositie van de ouderen. Hier gaan wij in die volgorde op in.

Wat de macro-problematiek betreft, doet zich een dubbel probleem voor. Door de toegenomen arbeidsparticipatie daalt het financiële draagvlak voor het nochtans gestegen aantal uitkeringstrekkers. Er wordt dus niet ten onrechte de vraag opgeworpen of de AOW en de VUT-regelingen nog betaalbaar kunnen

blijven (Commissie Financiering Oudedagsvoorzieningen 1987 en Van De Heuvel & Koppelmans 1988). Toch willen wij hierbij wijzen op een vaak gehanteerde, maar zeer misleidende redenering. Met name hoort men in Nederland, maar meer nog in andere landen, pleidooien om het wettelijke uitkeringssysteem af te bouwen en de verantwoordelijkheid voor - eventueel een deel van - de bestaande beschermingsregelingen over te dragen naar de particuliere sector. De denkfout die hierbij maar al te vaak wordt gemaakt is dat daardoor het probleem zou worden opgelost. Welnu, het eigenlijke probleem is niet het wettelijk systeem, maar het totale beschermingssysteem dat in een bepaald land operatief is. Niet alleen de wettelijke regeling, maar het geheel van wettelijke, beroepsgebonden en particuliere inkomensgarantiestelsels samen maakt de maatschappelijke last van de niet-meer-actieven uit. Het overhevelen van de verantwoordelijkheid van de publieke naar de private sector lost het maatschappelijk probleem dus niet op, maar verlegt het. Het vergroot zelfs wellicht het probleem, want de kans is zeer groot dat het gat dat in het bestaande wettelijke systeem wordt geslagen slechts ten dele en sociaal ongelijk gespreid, weer wordt opgevuld in de particuliere of bedrijfsgebonden sfeer (Berghman 1992, par 2 & 3). Dit nu zou het daarnet vermelde probleem op het micro-vlak kunnen verscherpen. De inkomenssituatie van de ouderen op micro-vlak is inderdaad niet probleemloos.

2. De inkomenspositie van ouderen en armoede

Uit tal van sociaal-wetenschappelijke studies blijkt inderdaad dat de positie van ouderen in de samenleving relatief ongunstig afsteekt tegen de groep jongeren (Oude Engberink 1984 & 1987 en GSD-Rotterdam 1988). Voor een belangrijk deel ligt de verklaring in het ontbreken van werk en inkomen die de participatie van ouderen in de samenleving ernstig belemmert.[3]

Uit het armoedeonderzoek dat de Tilburgse vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap in samenwerking met het IVA de laatste jaren heeft ondernomen blijkt dat de positie van ouderen ongunstiger is dan die van andere groepen in de

[3]De KUB heeft op het terrein van het inkomen en met name de armoedesituatie van ouderen in het recente verleden tal van onderzoeken verricht.

maatschappij. Zo blijkt uit een recent rapport dat, uitgaande van het "sociaal minimum" als armoedegrens, ouderen tussen de 65 en 75 jaar in 1988 een tweemaal zo grote kans hadden om in armoede te geraken dan andere groepen (12% tegenover 6% voor de gehele bevolking) en ouderen boven de 75 jaar zelfs een driemaal zo grote kans (18% tegenover 6%) (Dirven & Berghman 1991:111). Uit de samenstelling van de groep van armen blijkt ook dat ouderen daar een flink deel van uitmaken. Ongeveer 20% tot 30% van de armen is ouder dan 65 jaar en voor het overgrote deel behoren deze ouderen tot de groep van alleenstaande vrouwen. Maar ook indien een subjectieve armoedegrens wordt gehanteerd, blijkt dat ouderen een tweemaal tot driemaal zo grote kans hebben om in armoede te geraken. Bij vergelijking met de Subjective Poverty Line (SPL) leeft zelfs 36% (jonger dan 75 jaar) tot 45% (ouder dan 75 jaar) subjectief in bestaansonzekerheid in 1988. Daartegenover staat dat de kans voor oudere hoofden van huishoudens (gepensioneerd of vervroegd uitgetreden) om tussen een bepaald jaar en het daaropvolgende jaar uit armoede te geraken groter is dan van de groep van jongere hoofden van huishoudens. Echter, de kans om in armoede te geraken tussen twee opeenvolgende jaren is eveneens groter voor oudere hoofden van huishoudens. Deze grote inkomensmobiliteit onder de groep van oudere gezinshoofden zegt nog niets over het gevaar dat zij lopen om langdurig in armoede te blijven.

Gelet op de grote groep ouderen beneden het bestaansminimum die moet leven van enkel een AOW-uitkering en weinig kans ziet haar inkomen te vergroten in de periode na pensionering, is de kans op permanente bestaansonzekerheid voor ouderen zelfs groter dan voor de totale populatie. Uit de analyses blijkt dat over een periode van vier jaar ongeveer 40% tot 50% van de bestaansonzekeren volgens het "sociaal minimum" geen kans ziet uit bestaansonzekerheid te geraken. Uitgaande van een percentage van 6 van de bevolking met een inkomen onder het bestaansminimum, betekent dit, dat ongeveer 2,5% van de bevolking langdurig in bestaansonzekerheid verkeert. Voor de bevolkingsgroep ouderen die een tweemaal tot driemaal zo groot armoederisico heeft, betekent dit, dat minimaal 5% tot 9% van de ouderen langdurig onder het bestaansminimum vertoeven. Op grond van dit armoedeonderzoek kan de conclusie

getrokken worden, dat de maatschappelijke integratie van ouderen vanwege hun inkomenssituatie gevaar loopt.

Of de inkomenssituatie van ouderen in de naaste toekomst structureel zal verbeteren, is vooralsnog onzeker. Weliswaar zal het tot maturiteit komen van de aanvullende pensioenregelingen voor een grote groep van ouderen in de toekomst tot hogere inkomens leiden. De vraag blijft echter of deze verbeteringen voldoende perspectieven bieden voor hen aan de onderkant van de inkomensverdeling. Ontwikkelingen die deze verbetering van pensioenen in de weg staan, zijn erg structureel van aard zoals de tendentiële daling van de arbeidstijd gedurende de gehele levensduur. Deze structurele verkorting van de levenstijdsarbeidsduur hangt samen met ontwikkelingen van toenemende vervroegde uittreding, flexibilisering van de arbeid, tijdelijke arbeidscontracten en deeltijdarbeidscontracten en toenemende onderbrekingen van de arbeidsduur over de hele levenscyclus vanwege ontslag, structurele werkloosheid en ziekte. Uit het zopas geciteerde armoedeonderzoek wordt tevens duidelijk dat een bovenminimale inkomensbescherming de beste beveiliging is tegen het afglijden tot onder het minimale bestaansonzekerheidsniveau. Met name de afbouw van de bovenminimale inkomensbescherming en van de wettelijke regelingen dreigen dan uit te monden in witte en grijze vlekken die vooral de, sociaal gezien, lage en kansarme oudere bevolkingscategorieën zullen treffen. Verkleinde mogelijkheden op arbeidsparticipatie dreigen op die wijze bevestigd te zullen worden op het vlak van de vervangingsinkomens. Bij dalende legitimiteit om een uitgebreide inkomensbescherming overeind te houden en zo men tegelijkertijd wil voorkomen dat de lasten van een afbouw van deze bescherming niet bovenproportioneel worden gelegd bij de zwaksten, dan kan slechts een toegenomen arbeidsparticipatie van de ouderen soelaas bieden.

3. Nogmaals arbeidsparticipatie

Het aanzwengelen van de arbeidsparticipatie van ouderen lijkt niet onverantwoord. Er is reeds op gewezen dat onze wettelijke pensioengerechtigde leeftijd, en a fortiori de feitelijke pensioengerechtigde leeftijd die langs de VUT-regelingen werd geïntroduceerd geen geldigheid meer hebben als leeftijd van

algemeen te veronderstellen arbeidsongeschiktheid. Dit hoeft echter evenmin te betekenen dat niet kan en zelfs moet worden erkend dat ouderen niet noodzakelijk een 100%, intensieve en full-time arbeidsgeschiktheid zouden dienen te tonen. Integendeel. Ook uit enquêtes die onder ouderen worden gehouden blijkt overigens dat een combinatie van werken en vrije tijd na het 60ste jaar geprefereerd wordt boven een volledige uittreding uit het arbeidsproces (Commission des CE 1993). Daarbij is natuurlijk van belang dat vervroegde volledige uittreding in de regel leidt tot geringere aanspraken op aanvullend bedrijfspensioen en dus belangrijke inkomensconsequenties kan hebben. Deze inkomensconsequenties zijn beduidend minder indien men niet volledig terugtreedt maar in deeltijd kan blijven doorwerken en geleidelijk met werken stopt tot bijvoorbeeld het 75ste jaar (Muffels 1985). Gelet op de financiële stimulansen die bij langer doorwerken bestaan en de voorkeuren en capaciteiten die velen hebben om langer door te werken, maar dan wel minder, mag verwacht worden dat invoering van geleidelijke pensioneringssystemen niet langer vanzelfsprekend een vervroegde pensionering impliceert. Eerder zal verwacht kunnen worden dat een deel van de ouderen bereid is om na de gefixeerde pensioneringsleeftijd waarop men wordt geacht met werken te stoppen, in deeltijd door te werken. Op die manier kunnen ouderen het lagere pensioen in de jaren van vervroegde uittreding compenseren met een hoger pensioen in de jaren van verlate uittreding. Tegelijkertijd betekent invoering van geleidelijke pensioneringssystemen dat de kosten van VUT en pensioen lager zullen zijn, zeker wanneer belangrijke stimulansen worden ingebouwd om langer, maar gedeeltelijk, door te werken.

Dit alles brengt ons opnieuw tot de "pull" en "push" factoren. Een toegenomen arbeidsparticipatie van ouderen en dus een verlate uittreding in plaats van de vervroegde die we momenteel kennen, veronderstelt dat langs de "pull" zijde de al te aantrekkelijke WAO- en VUT-regelingen worden vervangen door even aantrekkelijke formules van flexibele pensionering. Langs de "push" zijde veronderstelt het dat ouderen niet zonodig worden afgevoerd maar daadwerkelijk arbeidsplaatsen beschikbaar krijgen om zich in beloond werk nuttig te kunnen maken en volwaardig, zij het gedeeltelijk, te blijven participeren aan het

economisch proces. Dit economisch proces blijft tot nader order de belangrijkste institutie waarlangs sociale participatie wordt gewaarborgd en maatschappelijke waardering wordt toegekend en dit niet alleen in de primaire verdelingen van lonen en bedrijfsinkomsten maar tevens in de secundaire en tertiaire verdeling van sociale zekerheidsuitkeringen en collectieve goederen en diensten.

Literatuur

- Berghman, J., *Ageing and social security financing*, Report at the request of the Secretary General of the Council of Europe, Tilburg, KUB, Reeks Sociale Zekerheidswetenschap (rapport nr. 17), 1992.
- Commissie Financiering Oudedagsvoorzieningen, *Gespiegeld in de tijd*, Den Haag, 1987.
- Commission des C.E., *Les attitudes face on vieillissement - Principaux résultats d'une enquête de l'Eurobaromètre*, Bruxelles, Commission des C.E. - DG V, 1993, 36 p.
- Dirven, H.J. & J. Berghman, *Poverty, insecurity of subsistence and relative deprivation in the Netherlands: Report 1991*, Tilburg, KUB, Reeks Sociale Zekerheidswetenschap (rapport nr. 16), 1991.
- GSD-Rotterdam, *Minimaal op leeftijd*, 1988.
- Heuvel, F.G. Van Den & H.A.D. Koppelmans, *De toekomst van de AOW*, Tilburg, KUB, Reeks Sociale Zekerheidswetenschap (rapport nr. 6), 1988.
- ILO, *From Pyramid to Pillar. Population change and social security in Europe*, Geneva, ILO, 1989.
- Kemp, A.A.M. De, *Ouderen tussen pensioen en bijstand,* Rijswijk, SCP (Cahier nr. 95), 1992, 276 p.
- Muffels, R., *Vroeg of laat met pensioen. Een studie naar mogelijke stelsels van flexibele en geleidelijke pensionering*, Tilburg, IVA, 1985, 96 p.
- Muffels, R., J. Berghman & H.J. Dirven, A multi-method approach to monitor the evolution of poverty, in: *Journal of European Social Policy*, 1992, 2, p. 193-213.
- Muffels, R., *Welfare economic effects of social security. Essays on poverty, social security and labour market: evidence from panel data*, Tilburg, KUB (Reeks Sociale Zekerheidswetenschap, rapport no. 21), 1993, 245 p.
- OECD, *Ageing populations. The social policy implications*, Paris, OECD (Series: Demgraphic Change and Public Policy, no. 1), 1988.
- OECD, *Reforming Public Pensions*, Paris, OECD (Social Policy Studies, no. 5), 1988.
- Oude Engberink, G., *Minima zonder marge*, GSD-Rotterdam, 1984.
- Oude Engberink, G., *Minima zonder marge - de balans drie jaar later*, GSD-Rotterdam, 1987.
- SCP, *Sociale en Culturele Verkenningen 1992*, (Cahier nr. 12), Rijswijk, 1992, 145 p.
- SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Rijswijk, 1992, 534 p.
- *Sociale Nota 1993*, Tweede Kamer, 1992-1993, 22 802, nrs. 1-2.
- Weisbeek, J., *Vergrijzing, ontgroening en collectieve uitgaven*, Rijswijk, SCP (stukwerk 1985 nr. 33), 1985, 68 p.
- WRR, *Een werkend perspectief - Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, 's-Gravenhage, SDU Uitgeverij, (Rapporten aan de Regering nr. 38), 1990.

Minimaal op leeftijd

G. Oude Engberink[1]

De nieuwe visie op de inrichting van het leven na pensionering luidt, dat ouderen zo lang mogelijk zelfstandig moeten blijven wonen in hun eigen omgeving, met hun eigen problemen. Deze problemen moeten zoveel mogelijk thuis worden opgelost met behulp van een zorgpakket dat is toegesneden op het realiseren van zelfstandigheid: van intra- naar extramurale zorg.
Dit streven wordt in beginsel door iedereen toegejuicht. Gewoon meedoen in de samenleving van alledag is immers te verkiezen boven een plaats in het bejaardenoord of verpleegtehuis. Complicerende factor is echter, dat de ontwikkeling van dit nieuwe ouderenbeleid voortkomt uit een budgettair knelpunt. Terwijl het aantal ouderen zowel absoluut als relatief toeneemt (vergrijzing) en dus de zorgbehoefte in kwalitatieve zin groeit, ziet de overheid zich genoodzaakt te bezuinigen op de bestedingen ten aanzien van voorzieningen voor ouderen.

Men verwacht dat het inrichten van een adequaat zorgpakket buiten de muren van het verzorgingstehuis een gunstig effect heeft op het financieringstekort, kortweg gezegd, voor de belastingbetaler goedkoper uitpakt dan de vroegere opzet.
Deze politieke stellingname trekt een zware wissel op de portemonnaie van de oudere. De vraag of ouderen financieel in staat zijn het nieuwe aanbod op te vangen blijft in het beleid een onbeantwoorde vraag.
De twijfel aan de financiële draagkracht van ouderen neemt toe, wanneer men de financiële lotgevallen van de zelfstandig wonenden onder hen sinds 1980 in ogenschouw neemt. Het lijkt erop, alsof zij in een tangbeweging terecht zijn gekomen. Enerzijds lijden ze net als andere huishoudens een gevoelig koopkrachtverlies (de ene poot van de tang), maar omdat ze door leeftijd-specifieke problemen meer dan jongere huishoudens zijn aangewezen op specifiek voor hen

---

[1]Drs. G. Oude Engberink is hoofd wetenschappelijk onderzoeksbureau van de sociale sector in Rotterdam. Dit artikel is met toestemming van redactie en uitgeverij overgenomen uit *Sociaal Bestek*, nr. 21 (1988), pp. 499-505.

ontworpen voorzieningen, worden zij bij vermindering van subsidies en stijging van eigen bijdragen extra in de portemonnaie geraakt (de tweede poot van de tang). In een dergelijke tangbeweging is er alle kans, dat ouderenhuishoudens drastisch moeten ingrijpen in hun consumptiepatroon om de financiële touwtjes aan elkaar te knopen. Men kan immers op hogere leeftijd niet meer voorzien in additionele financiële middelen, omdat men op de arbeidsmarkt geen relevante partij meer is. Men kan de eventuele stijging van de vaste lasten en de uitgaven voor gebruik van voorzieningen, waarop men onontkoombaar raakt aangewezen, alleen opvangen, wanneer men bezuinigt op voeding, op de aanschaf van kleding, de vervanging van duurzame consumptie-artikelen en de deelname aan het maatschappelijk verkeer. Nu zijn juist goede voeding, een redelijke *technische infrastructuur* van de woning en een verzekerde sociale participatie voor ouderen belangrijke ankerpunten van het bestaan. Gaat daar iets aan schorten, dan wordt niet alleen het sociale welzijn bedreigd, maar loopt zelfs het fysieke welzijn gevaar.

Ondanks deze ontwikkelingen, blijkt er van de feitelijk financiële positie van ouderen weinig bekend. De Stuurgroep voor onderzoek op het terrein van de ouder wordende mens (SOOM) geeft nog in 1984 zeer hoge prioriteit aan empirisch onderzoek naar de inkomens en uitgaven van deze groep van de bevolking. Voor de ouderenbonden en het gemeentebestuur van Rotterdam was deze situatie reden genoeg om de sociaal wetenschappelijke afdeling van de sociale dienst opdracht te geven een onderzoek te doen naar de financiële positie van ouderen in genoemde stad op het stramien van de Minima-zonder-Marge-studies. Daarbij zou vooral aandacht moeten worden geschonken aan de oudere "minima", omdat Rotterdam een brede basis aan laagstbetaalden heeft en hun financiële perikelen vaak "een tandje scherper" liggen dan in andere delen van het land.

Tevens zouden de onderzoekers moeten nagaan wat de effecten van de financiële beperkingen zijn op deelname aan het maatschappelijk verkeer en het voedingsgedrag. Zo mogelijk zou ook de eventuele relatie tussen een problematische financiële situatie en de gezondheidstoestand in beeld gebracht moeten worden. De sociale dienst van Rotterdam accepteerde de opdracht en nam zelf de financiële kanten van de problematiek voor haar rekening. De sociale aspecten

werden uitbesteed aan de Katholieke Universiteit Brabant; de vragen met betrekking tot het voedingsgedrag werden uitgezet bij het Instituut voor Konsumentenonderzoek (SWOKA) in Den Haag. Het Instituut voor Sociale Geneeskunde in Leiden ging in op het verzoek de mogelijke relatie tussen de financiële perikelen en de gezondheidstoestand te specificeren. De sociaal-wetenschappelijke afdeling van de sociale dienst was verantwoordelijk voor de regie van het onderzoek.
De gegevensverzameling vond plaats in het voorjaar van 1986 onder een kleine 600 huishoudens. Daarvan werden tenslotte 313 huishoudens met een minimum-inkomen, 138 huishoudens in verzorgingstehuizen en 80 huishoudens met een bovenminimaal inkomen in de analyse betrokken.
Begin oktober 1988 werden de rapporten *Minimaal op Leeftijd* (de financiële kwestie) en *Benard bestaan op hoge leeftijd* (de sociale aspecten) aangeboden aan het gemeentebestuur van Rotterdam.[2] Naar verwachting zullen de rapporten van de SWOKA en het Instituut voor Sociale Geneeskunde tegen het einde van het jaar gereed zijn.

"Eigenstandige" economische eenheid

Eén van de eerste bevindingen, die al tijdens het onderzoek boven water kwam, was het onthutsende feit dat de onderzoekers de eerste "functionarissen van een openbare dienst" waren die sinds jaren bij de oudere huishoudens weer een voet over de drempel zetten. In de gesprekken, die een groot aantal zaken raakten welke de ouderen na aan het hart lagen, kwamen tal van expliciete en impliciete hulpvragen naar voren. Meestal konden deze vragen met weinig moeite en weinig geld worden opgelost; soms echter betekende het bezoek van de onderzoeker het eind van een wezenlijk en pijnlijk probleem. Vaak wist men niet dat men rechten had, of hoe ze te realiseren; vaker nog was men te beschroomd om hulp te gaan vragen bij de "steun" en soms kon men het huis niet uit, omdat men er fysiek niet toe in staat was.

---

[2]De publikaties zijn te bestellen bij de GSD-Rotterdam (010-4533480); *Minimaal op leeftijd* (*f* 25,-); *Benard bestaan op hoge leeftijd* (*f* 10,-).

In de minimumgroep - de kerngroep van het onderzoek - werden zeven van de tien huishoudens gevormd door alleenstaanden, meestal vrouwen. Het verlies van een partner door scheiding of dood, en het ongehuwd blijven bleken belangrijke recruteringsmechanismen voor een bestaan op het minimum. Van de alleenstaanden was 10% nooit gehuwd geweest, 22% gescheiden en 65% verweduwd. Drie van de tien huishoudens vormen een meerpersoonshuishouden, meestal als echtelieden. Waar andere constructies gevonden werden, waren het alle relaties op grond van eerstegraads bloedverwantschap. Bij de groep huishoudens met een hoger inkomen was het percentage alleenstaanden meer in overeenstemming met de kenmerken van de oudere stedelijke bevolking. In verzorgingstehuizen vormden de alleenstaande vrouwen het dominante beeld.
Het profiel van de huishoudens van Rotterdamse ouderen is dat van economisch zelfstandig opererende eenheden, zelfs in een mate dat de term "eigenstandigheid" is ingevoerd. Daarmee wordt bedoeld dat het sociale netwerk om de betreffende huishoudens beperkt in omvang en schraal van inhoud is. Eén op de vijf huishoudens heeft geen kinderen buitenshuis, heeft zelfs geen kinderen gehad. In een fors aantal oudere huishoudens laten de kinderen zich niet of slechts incidenteel zien.
De "inbedding" in het informele deel van de zorgzame samenleving komt scherp in beeld bij de vaststelling van hulp in tijden van nood. Die hulp komt neer op de kinderen en de gezinsverzorgster bij mensen op het minimum, en op de werkster en de kinderen bij mensen met een hoger inkomen. Andere relaties laten zich nauwelijks zien. Van deze hulp mag men echter niet te veel verwachten: op zijn hoogst een paar uurtjes per week. Voor de bijna 400 zelfstandig wonende huishoudens viel op jaarbasis een totaal van ca. 1500 uren op het conto van kinderen en bekenden te schrijven, en 750 op rekening van professionele hulp uit de gezinsverzorging en het "vrije bedrijf". Het informele deel van de zorgzame samenleving levert dus al tweemaal zoveel hulp als de "beroepskrachten". Gevraagd naar hun voorkeur, geven echter zeven van de tien ouderen aan, de beroepskracht te verkiezen boven hun familie uit vrees voor een pijnlijke afhankelijkheid van deze laatsten.

Tabel 1: Type huishouden per deelgroep

Type huishouden	Minima		Minima+		Verzorgden	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
Alleenstaanden	222	71	49	61	121	88
Meerpersoons-huishoudens	91	29	31	39	17	12
Totaal	313	100	80	100	138	100

Onder de 91 meerpersoonshuishoudens bij de "Minima" gaan 72 echtparen schuil, vijf echtparen met (volwassen) kinderen, tien oudere alleenstaande kostwinners met kinderen, en vier huishoudens in andere relatievorm. Bij de groep "Minima+" doet zich een soortgelijke variatie voor. Ook in bejaardenoorden vinden we incidenteel bij de meerpersoonshuishoudens andere relatievormen dan die van echtpaar.

Inkomens

Het merendeel van de huishoudens op het minimum moet het doen met een "kale" AOW; als er andere bronnen van inkomen aanwezig zijn, zetten deze weinig zoden aan de dijk. In de huishoudens boven het minimum ligt de situatie met betrekking tot de additionele bronnen zowel in aantal als opbrengst uiteraard gunstiger. In deze groep echter doet zich het verschijnsel van de "armoedeval" in verschillende varianten voor: door de werking van premie- en belastingregels komt men netto soms onder het toepasselijke bijstandsminimum uit, terwijl op grond van het "besteedbaar inkomen" minder subsidie wordt ontvangen en hogere eigen bijdragen betaald moeten worden.

Slechts 10% van de alleenstaanden op het minimum heeft een pensioen met een gemiddelde opbrengst van 55 gulden per maand. Voor de meerpersoonshuishoudens op het minimum zijn de overeenkomstige getallen 40% en 96 gulden. In de groep met een hoger inkomen loopt het percentage "pensioen" voor alleenstaanden op tot 79 en het bedrag tot 222 gulden. De meerpersoonshuishoudens in deze laatste categorie scoren het hoogst met 90% en 352 gulden gemiddeld per maand.

Het algemene beeld dat uit deze cijfers naar voren komt, laat zien dat pensioenvoorzieningen voor de huidige ouderen nog weinig zoden aan de dijk zetten. Het

ontbreken van een pensioen is een recruteringsmechanisme voor een minimaal bestaan, dat vooral alleenstaanden treft. Indien wel een pensioen aanwezig is, komt men meestal niet veel verder dan een paar honderd gulden per maand. Deze extra inkomsten werken voor subsidies en bijdragen vaak nadelig uit. Het gevolg is, dat het merendeel van de "beter gesitueerde" ouderen in Rotterdam niet al te ver van het minimum verwijderd is.

Woonlasten

Huishoudens van ouderen zijn de laatste vijftien jaar geconfronteerd met stijgende woonlasten net als de andere bewoners van de stad. De woonlasten hebben relatief en absoluut een steeds groter deel van het maandelijks budget opgeëist, zodat er voor andere zaken minder te besteden overbleef. Bovendien zijn veel ouderen in het proces van stadsvernieuwingen betrokken geraakt, hetgeen voor hen niet alleen een betere woning, maar meestal ook een flinke huursprong opleverde. De daling van de energieprijs vanaf midden 1986 bracht enige verlichting, maar de stijging van de huur en de beperking van de huursubsidie deed deze winst bijna weer geheel teniet.

De alleenstaanden op het minimum zijn gemiddeld 43% van hun maandelijks inkomen onmiddellijk kwijt aan huur en energiekosten. Voor alleenstaanden met een hoger inkomen is het percentage 37. Voor meerpersoonshuishoudens op het minimum daalt de quote tot 33, en voor soortgelijke huishoudens met een bovenminimaal inkomen is de quote 28. Knelpunten kunnen worden verwacht bij zes van de tien huishoudens, die meer dan 40% van hun inkomen aan woonlasten betalen. Hetzelfde geldt voor 16% van de meerpersoonshuishoudens in de minimumgroep, 20% van de alleenstaanden met een hoger inkomen en 7% van de meerpersoonshuishouden met een inkomen boven het minimum.

Opmerkelijk is het feit, dat niet alleen serviceflats en aanleunwoningen aan de prijzige kant zijn, maar dat ook gewone flatwoningen de prijs van deze juist voor ouderen ingerichte woonvoorzieningen dicht benaderen. Het zijn vooral de servicekosten die een financieel probleem zijn gaan vormen: deze zijn enkele jaren geleden buiten de rekening van de huursubsidie gesteld. De ontwikkeling van de woonlasten, met name de beperking van de huursubsidie, kan ertoe

leiden dat ouderen uit de juist voor hen ingerichte delen van de woningmarkt worden weggeprijsd en mogelijk naar het bejaardenoord gedwongen.

Onontkoombare uitgaven

Zonder afbreuk te doen aan de constatering, dat de woonkosten vaak de boosdoeners zijn in een minimaal bestaan, moet worden onderkend, dat zij niet de enige onontkoombare uitgaven zijn. Naast de woonlasten zijn er een aantal uitgaven, die men noodzakelijk moet doen, als men op termijn niet in een slechte situatie wil verzeilen. Tot deze uitgaven kunnen worden gerekend de premies voor het ziekenfonds en de ziektekostenverzekering, alsmede de eigen bijdragen in de kosten van het gebruik van gezondheidsvoorzieningen (aanvullingsfonds, knakenkaart, kruisverenigingen, medische en para-medische verstrekkingen), premies voor sommige andere voorzieningen en aflossingen van schulden.

Op een enkele uitzondering na bleken alle onderzochte huishoudens verzekerd tegen ziektekosten. De perikelen rond de ziektekostenverzekering voor ouderen ontstonden pas na de gegevensverzameling voor het onderzoek in het voorjaar van 1986. De helft van de onderzochte huishoudens bleek premie te betalen voor een aanvullingsfonds, een ruime meerderheid was lid-contribuant van een kruisvereniging. In de maand voorafgaand aan het onderzoek bleken drie van elke vier huishoudens tenminste één recept "verzilverd" te hebben bij de apotheek; het merendeel van de huishoudens moest echter meer "stempelen".

In 70% van alle onderzochte huishoudens werd men geconfronteerd met eigen bijdragen voor medische en para-medische verstrekkingen. Het hoogst genoteerd stonden de huishoudelijke hulp bij ziekte of fysieke problemen, de pedicure en medische hulpmiddelen zoals gehoorapparaten, gebitten, corsetten en wat dies meer zij.

Gemiddeld komt de post onontkoombare kosten van dit kaliber uit op 64 gulden per maand voor alleenstaanden op het minimum en 79 gulden voor andere alleenstaanden. Meerpersoonshuishoudens op het minimum betalen 92 gulden, de andere meerpersoonshuishoudens 114. In de verzorgingstehuizen zijn de gemiddelden 54 en 57 gulden. In deze bedragen is niet de ziekenfondspremie maar wel die voor de brand/opstalverzekering opgenomen. De gemiddelden

verbergen een flinke spreiding: in een niet gering aantal huishoudens cumuleren de onontkoombare kosten tot boven 100 gulden per maand.
De betrokken kosten vormen de eerder genoemde "tweede poot van de tang"; de onontkoombare uitgaven leveren daarvoor de bouwelementen.

Deelname aan het maatschappelijk verkeer
Als men als normaal burger volwaardig in de samenleving wil meedoen, zal men daartoe over de instrumenten moeten beschikken: telefoon, krant, radio en televisie, vervoermiddelen en mogelijkheden voor deelname in verenigingen, activiteiten en educatie. Niet alleen de formele participatie, maar ook de informele participatie in de vorm van bezoek van en aan familie, vrienden en kennissen kost geld. Sociale participatie is juist voor ouderen een kwetsbare zaak, omdat men met het klimmen der jaren zijn eerdere sociale netwerk verliest en vaak fysiek minder mobiel wordt. Het gevolg kan zijn dat men, op zichzelf aangewezen, vereenzaamt en sociaal geïsoleerd raakt.
De Tilburgse deelstudie wijst op een verregaande vereenzaming onder een aanzienlijk aantal onderzochte huishoudens - scherper in verzorgingstehuizen dan onder zelfstandig wonende ouderen en scherper onder mensen op het minimum dan in huishoudens met meer geld. Tegelijk stoten de Tilburgers op het opmerkelijke feit, dat het merendeel van de onderzochte personen niet langer dan een half uur alleen op straat kan zijn, weinig fysiek mobiel is. In het licht van deze bevindingen, mede met het oog op de "eigenstandigheid" van de oudere huishoudens, krijgen de mogelijkheden tot en de uitgaven voor sociale participatie een hoge relevantie.
Telefoon, radio en televisie zijn vrijwel in elk huishouden aanwezig. Ze worden beschouwd als de "levenslijn naar de wereld buiten", als sociaal noodzakelijk en als bruikbaar middel om de dag door te komen. Wel beperkt men de gesprekskosten van de telefoon tot een minimum: men laat zich bellen. Als er bezuinigd moet worden, gaat de krant het eerst de deur uit: in 25% van de onderzochte huishoudens is dit communicatiemiddel inmiddels gesneuveld.
De (formele) participatie in verenigingen en organisaties is laag, althans onder minima en mensen in verzorgingstehuizen. Dit verschijnsel is ten dele cultureel

bepaald, maar de hoogte van de contributie speelt geen onbelangrijke rol. Daar waar van deelname sprake is, zijn de kerk, de ouderenbond en verenigingen met een maatschappelijk doel (het Rode Kruis, Amnesty International) topscorer. De contributies belopen op jaarbasis 78 gulden voor alleenstaanden op het minimum en 128 gulden voor andere alleenstaanden; voor meerpersoonshuishoudens zijn de overeenkomstige bedragen 109 en 181 gulden. Slechts vier van elke tien huishoudens op het minimum zijn nergens lid van.

De deelname aan activiteiten (bezoek aan theater, café, soos, manifestaties) is beperkt: minder dan de helft van de minima en de mensen in verzorgingstehuizen doet daaraan mee. Doet men wel iets in deze sfeer, dan lopen de kosten al gauw op tot een paar tientjes per maand. Slechts een kwart van de minima en ongeveer de helft van de huishoudens met een hoger inkomen zijn in het jaar voorafgaand aan het onderzoek minstens een week van huis geweest voor vakantie. De bedragen, die daarmee gemoeid zijn, benaderen dicht de hoogte van het jaarlijkse vakantiegeld. De anderen gaan niet, meestal om redenen van geld en besteden hun vakantiegeld in de huishouding.

Vervoer is voor het onderhouden van contacten onontbeerlijk. Meestal maakt men daarbij gebruik van het openbaar vervoer, in veel gevallen echter doet men een beroep op de "auto van de kinderen" of een taxi. Maar bijna 20% van de huishoudens op het minimum komt niet of nauwelijks meer buitenshuis, een percentage dat voor verzorgden oploopt tot bijna 40%. Als men van vervoermiddelen gebruik maakt, is men daarmee gemiddeld vier in prijs gereduceerde strippenkaarten per persoon per maand kwijt. Dat bepaalt de "actieradius" van ouderen in een stad als Rotterdam. Een verhoging van de prijs van het vervoer kan daarom al snel "een halte minder" betekenen en de familie- en kennissenkring onbereikbaar maken. Uitgaven voor deelname aan het maatschappelijke verkeer zijn "functionele" uitgaven; zij zijn noodzakelijk om als volwaardig burger in de samenleving mee te kunnen doen. In de praktijk van de minimum portemonnaie staan ze in directe concurrentie met de uitgaven voor voeding en kleding en de uitgaven voor vervanging en nieuwe aanschaf van duurzame consumptie-artikelen.

Gemiddeld geven de in het onderzoek betrokken alleenstaanden op het minimum 70 gulden per week aan levensmiddelen uit, de anderen alleenstaanden blijven met 77 gulden niet bij hen achter. In de meerpersoonshuishoudens zijn de overeenkomstige bedragen 110 en 116 gulden per week.
De uitgaven voor kleding belopen voor alleenstaanden rond de vijftig gulden per maand en voor de andere alleenstaanden ongeveer 80 gulden. De meerpersoonshuishoudens zowel op het minimum als daarboven spenderen ca. 70 gulden. Maar opvallend is, dat ongeveer een op de tien huishoudens in de onderzochte groep niets (meer) aan kleding uitgeeft.

Tabel 2: Enkele kengetallen in het minimaal bestaan op leeftijd

Type huishouden	A. Minima		B. Minima+		C. Verzorgden	
	Alleen-staanden	Meerper-soonshh.	Alleen-staanden	Meerper-soonshh.	Alleen-staanden	Meerper-soonshh.
Gemiddeld netto maandinkomen	1.100	1.615	1.351	1.971	318	531
Gemiddeld bedrag woonlasten	472	523	490	524	-	-
Gemiddelde woon-quote	43	33	37	28	-	-
Gemiddeld bedrag onontk. lasten	64	92	79	114	54	57
Vaste lasten quote	47	43	38	32	-	-
Gemiddeld saldo	584	1.011	783	1.355	241	501
Gemiddeld bedrag levensmiddelen per maand	299	477	337	503	-	-
Gemiddeld bedrag kleding per maand	49	69	79	63	46	48

Bezuinigingen

Het effect van de financiële achteruitgang in de laatste jaren is in het onderzoek hergeformuleerd als bezuiniging op de deelname aan het maatschappelijk

verkeer, op de aanschaf van voedingsproducten en kleding, en als bezuiniging op de aanschaf en vervanging van kapotte en versleten duurzame consumptie-artikelen, uitsluitend om redenen van gebrek aan geld.

De bevindingen tonen, dat merkbaar bezuinigd is op de gesprekskosten voor de telefoon, dat kranten en andere abonnementen in toenemende mate de deur uitgaan en in een kwart van alle huishoudens al geheel verdwenen zijn. De uitgaven voor het openbaar vervoer zijn vrijwel over de gehele linie minder dan een jaar geleden: de actieradius wordt effectief beperkt. Groot slachtoffer is de vakantie: in 30% van de huishoudens is daarop bezuinigd in vergelijking met het jaar daarvoor. Hobby's, sociale activiteiten en lidmaatschappen staan op de tocht. Maar misschien pijnlijker nog: in één op de tien huishoudens loopt om redenen van geld de bezoekfrequentie aan kinderen en familie terug, een verschijnsel dat in versterkte mate te noteren valt, wanneer het gaat om de hoogte van "iets extra's" om het bezoek op te fleuren. Concluderend kan worden gezegd, dat de sociale participatie en de instrumenten daartoe flink onder druk staan; er is duidelijk sprake van afkalving van informatiekanalen, van verdunning en verschraling van sociale contacten en in sommige huishoudens van het eenvoudig verdwijnen daarvan, om redenen van geld.

Ruim één op de vijf huishoudens bezuinigt sterk op de aanschaf van kleding (10% kocht helemaal niets in het jaar voorafgaand aan het onderzoek). De huishoudens op het minimum bezuinigen enigszins sterker dan huishoudens met een hoger inkomen en mensen in verzorgingstehuizen. Er zijn overigens nog tal van redenen waarom men de aanschaf van nieuwe kleding heeft beperkt. Ruim één op de drie huishoudens bezuinigt wezenlijk op levensmiddelen, nog eens 40% zegt niets meer te kunnen of te willen missen. Van deze laatste categorie staat de helft met de rug tegen de muur: men is van oordeel dat nog minder eten kopen geheel onmogelijk is. Deze huishoudens hebben hun fysieke limiet bereikt. Hoewel de minima zich over de hele lijn per produkt sterker beperken dan de huishoudens met een hoger inkomen, blijven de laatste niet ver achter. Op vrijwel alle voedingsproducten wordt bezuinigd, maar topscorers zijn vlees, verse groente en vers fruit: zaken waarvan de prijs hoog is of met het seizoen schommelt. Tenslotte de vervanging van versleten of kapotte duurzame

consumptie-artikelen. In ongeveer 20% van alle onderzochte huishoudens, bij de minima meer dan bij andere zelfstandig wonenden, zijn kapotte duurzame consumptiegoederen aangetroffen: stofzuigers, koffiezetapparaten, meubilair, elektrische artikelen. In eveneens 20% van de huishoudens waren soortgelijke artikelen afwezig, terwijl men ze wel noodzakelijk achtte. In vrijwel alle gevallen was gebrek aan geld reden om genoemde zaken niet te vervangen of aan te schaffen.
Dat leidt tot de conclusie dat de 'technische infrastructuur van de huishouding' in een aanzienlijk aantal huishoudens aan ernstige slijtage onderhevig is: een tamelijk harde indicatie voor de nadelige invloed van financiële perikelen.

Slotbeschouwing

Overzien we de bevindingen in dit deel van het onderzoek onder ouderen in Rotterdam, dan zijn de economische neergang en de effecten van het herstelbeleid van de regering niet aan hen voorbijgegaan. Net als andere burgers, net als andere huishoudens aan de onderkant van de inkomensverdeling, hebben ouderen moeten inleveren om de economische bedrijvigheid te bevorderen en het stelsel van sociale zekerheid intact te houden. De bevindingen in het onderzoek laten zien, dat de positie van ouderen, en zeker die op het minimum, wankel is geworden.
De woonlasten en de andere onontkoombare kosten doen aanzienlijke aanslagen op het budget, zodat er minder vrij te besteden overblijft. Dat weerspiegelt zich in verschulding (nog niet groot) en in een bezuinigingsgedrag over de hele linie op zaken, waarvan de samenleving ooit heeft gemeend, dat ouderen zich daarover geen zorgen meer hoeven maken. Wanneer men in de komende jaren de financiële grond onder de voeten van ouderen niet wezenlijk verhardt, wordt het minimaal bestaan op leeftijd kil en schraal, heel anders dan de rustige levensavond die ooit werd gegarandeerd.

Onbenutte rechten in een labyrint van regelingen

E. Smolenaars[1]

Het niet-gebruik van financiële rechten is een alledaags verschijnsel met ernstige gevolgen voor de inkomenspositie van ouderen met een laag inkomen, zo heeft het onderzoek 'Onbenutte Rechten' (Van Oorschot en Smolenaars (1993a en 1993b) uitgewezen. Voor ouderen met een laag inkomen betekent onderconsumptie van financieel aanvullende rechten[2] dat zij het moeten stellen zonder een broodnodige tegemoetkoming in de kosten van bijvoorbeeld de huur, een bril, een aanpassing aan de woning of de steeds maar stijgende gemeentelijke belastingen en heffingen. Problematisch is het niet-gebruik echter zeker ook voor de diverse beleidsinstanties: zij bereiken met hun beleid immers niet de groepen die zij graag zouden willen bereiken.

In dit artikel wordt het probleem van het niet-gebruik nader bekeken met het doel inzicht te krijgen in de omvang en de oorzaken ervan. Dit laatste, inzicht in de oorzaken, is immers noodzakelijk om te kunnen beoordelen *hoe* het probleem aangepakt èn voorkomen kan worden. De aanpak van het probleem wordt hier echter niet, zoals veelal gebruikelijk, benaderd vanuit een voorlichtingsperspectief. In dit artikel ligt de nadruk op de wijze waarop het totaal aan regelingen en wetten, 'het labyrint van regelingen', gebruikersvriendelijk kan worden ingericht.
De wetenschap dat er voorlopig nog steeds tal van ouderen zullen zijn die slechts de AOW-uitkering als inkomensbron hebben,[3] gekoppeld aan actuele ontwikkelingen, zoals de decentralisatie van de Bijzondere Bijstand en de Wet Voorziening Gehandicapten, maken duidelijk dat het labyrint van regelingen op

---

[1]Drs E. Smolenaars is werkzaam als onderzoeker bij de Wetenschapswinkel en de vakgroep Sociale Zekerheidswetenschap van de Katholieke Universiteit Brabant.

[2]Zie voor een beschrijving van financieel aanvullende rechten de bijlage.

[3]Zie Pensioenkamer (1987). In 1985 nam 18% van de werknemers niet deel aan een aanvullende pensioenvoorziening.

lokaal niveau belangrijk *blijft* en zelfs steeds belangrijker wordt.[4] Eerst zal echter worden ingegaan op de omvang van het niet-gebruik en de gevolgen ervan voor zowel het huishoudens-budget als het gemeentelijk budget.

1. Omvang van het niet-gebruik

Niet-gebruik, ook wel onderbenutting of onderconsumptie genoemd, verwijst naar de situatie waarin huishoudens recht hebben op een financiële regeling, maar van dit recht geen gebruik maken. In het onderzoek Onbenutte rechten werden in totaal bijna 1500 zelfstandig wonende 65-plussers (in Rotterdam en Nijmegen) geïnterviewd. Het niet-gebruik van verschillende aanvullende financiële regelingen werd onderzocht, zoals van de huursubsidie, de bijzondere bijstand, kwijtschelding onroerend goedbelasting en reinigingsheffing en in Nijmegen ook het zogenaamde Declaratiefonds. Dit fonds vergoedde ondermeer uitgaven voor sportabonnementen en in 1991 ook uitgaven voor telefoon en krant.

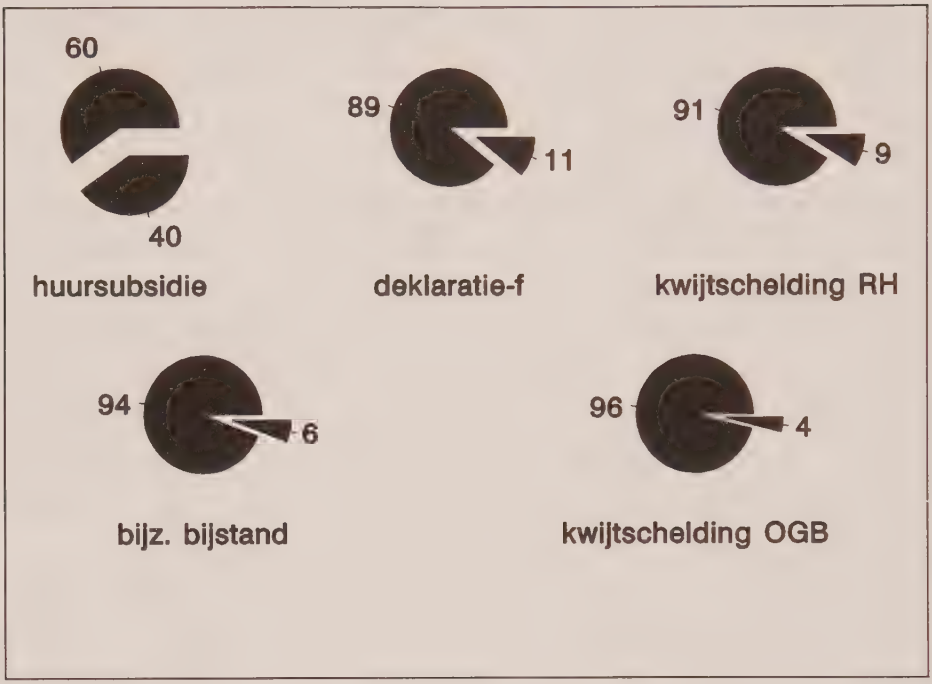
Om de omvang van het niet-gebruik te bepalen, moet eerst inzicht verkregen worden in welke ouderen een laag inkomen en een beperkt vermogen hebben en wie van deze categorie voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bepaald recht. In de beleidspraktijk wordt het percentage ouderen dat rond moet komen van een minimuminkomen en recht zou hebben op de één of andere aanvulling vaak *over*schat. In de volgende figuur worden de 'markten van rechthebbenden' geschetst; per regeling wordt aangegeven welk deel van de Nijmeegse ouderen[5] er recht op heeft.

---

[4]Nauwelijks wordt echter in de discussie betrokken of op het lokaal niveau deze taken met de ter beschikking gestelde middelen ook werkelijk uitgevoerd kunnen worden (Smolenaars en Van Oorschot, 1993).

[5]In het vervolg van dit artikel worden met name de Nijmeegse cijfers geciteerd. De Rotterdamse cijfers wijken namelijk nauwelijks af van de Nijmeegse. Voor een vergelijking tussen beide steden willen we met name verwijzen naar Onbenutte Rechten deel 2 en deel 4.

Figuur 1 De markten van rechthebbenden in Nijmegen



Uit deze figuur blijkt duidelijk dat de uiteindelijk groep met recht op aanvullende regelingen, met uitzondering van de huursubsidie, slechts een vrij klein deel van de totale groep ouderen uitmaakt. Dit komt omdat veel ouderen een te hoog inkomen of teveel vermogen hebben om voor een regeling in aanmerking te komen. Het kan ook zijn dat hun uitgaven voor bijzondere kosten, belastingheffing of huur relatief niet hoog genoeg zijn. Kortom, ouderen met daadwerkelijk recht op aanvullende regelingen vormen slechts een beperkt deel van de totale groep ouderen. Daarmee wordt uiteraard niet de ernst van de situatie waarin deze ouderen verkeren gerelativeerd, echter wel het percentage ouderen dat behoort tot de doelgroep van het beleid.

Figuur 2 geeft de omvang van het niet-gebruik weer. Het niet-gebruik is uitgedrukt in het aantal rechthebbenden dat geen gebruik maakt van het recht op reg.(x)/het totaal aantal rechthebbenden.

Figuur 2 Omvang van het niet-gebruik per regeling in Nijmegen

	niet-gebruik
huursubsidie	20%
kwijtscheldingen	50%
bijzondere bijstand	72%
declaratiefonds	72%

Uit figuur 2 kan worden afgelezen dat het niet-gebruik van financieel aanvullende regelingen onder ouderen varieert van redelijk hoog tot zeer hoog. Van alle ouderen met recht op huursubsidie, maakt ongeveer 20% geen gebruik van dit recht en bij de kwijtscheldingsregelingen rond de 50%. Bij de bijzondere bijstand geldt dit zelfs voor 72% van de rechthebbenden. Het Nijmeegse Declaratiefonds tenslotte, kent eveneens een niet-gebruik van 72%.

Een vergelijking tussen Nijmegen en Rotterdam leerde dat de omvang van het niet-gebruik niet duidelijk verschilt tussen beide steden. Overigens zijn er ook nauwelijks aanwijzingen dat de situatie in kleinere gemeenten zo zeer zou verschillen van de situatie in beide grotere steden. Onderzoek in onder andere de Brabantse gemeenten Erp, Uden en Heeswijk-Dinther (Flohr 1990; Flohr 1992; Flohr 1993) wees uit dat ook in deze kleinere gemeenten het niet-gebruik van de bijzondere bijstand onder ouderen zeer hoog is.

Voor het beleid lijkt de conclusie uit deze omvangscijfers duidelijk: de mate waarin men de doelgroep ouderen met een laag inkomen bereikt is te klein om te kunnen spreken van effectief beleid. Deze effectiviteit verschilt echter duidelijk per regeling. De huursubsidie kent een relatief laag niet-gebruik, de kwijtscheldingsregelingen en de bijzondere bijstand een zeer hoog niet-gebruik. Overigens is naar ons idee, bij dergelijke aanvullende financiële regelingen, waarvan het initiatief voor een deel bij oudere zelf ligt en waarbij het inkomen wordt getoetst, altijd sprake van een zeker niet-gebruik. Het heeft dan ook nauwelijks zin te streven naar geen enkel niet-gebruik. Als reële ondergrens zou het beleid daarom rekening moeten houden met ongeveer 10% niet-gebruik als

'normaal', d.w.z. niet-gebruik dat niet is te voorkomen. In dit licht is het niet-gebruik van de huursubsidie van 20% geen slechte beleidsprestatie te noemen. Naast het feit dat het niet-gebruik voor de beleidsuitvoerders van bijzondere bijstand, het Declaratiefonds en de kwijtscheldingsregelingen een groot probleem is, is het dat zeker voor de oudere.

Zo is berekend dat de Nijmeegse en de Rotterdamse ouderen die geen gebruik van één of meer regelingen maken, een bedrag missen van gemiddeld *f* 122,- per maand en daardoor over gemiddeld zo'n 6,3% minder koopkracht beschikken dan wanneer zij van al hun rechten gebruik zouden maken. Dit zijn cijfers waarbij de door de politiek berekende koopkrachtplaatjes verbleken. Aan het feit dat ouderen die enkel van een AOW-uitkering leven, zoals het NIBUD (COSBO /NIBUD 1990) heeft uitgerekend, maandelijks al tekort komen (alleenstaanden) of net een tientje overhouden (gehuwden/samenwonenden) om aan de minimaal noodzakelijke uitgaven te voldoen, wordt hierdoor een extra dimensie gegeven. Kortom, wat betreft de omvang van het niet-gebruik luidt de conclusie dat deze varieert van 20% tot 72% en dat daarmee het beleid niet effectief is. De gevolgen van de inkomenseffecten als gevolg van het niet-gebruik voor huishoudens die van één of meerdere regelingen geen gebruik maken zijn verstrekkend.

2. De oorzaken van het niet-gebruik

Over de oorzaken van het niet-gebruik wordt vaak gedacht in termen van weloverwogen beslissingen. Ouderen die op de hoogte zijn van het bestaan van de regelingen zouden na afweging van de ernst van hun schaamtegevoelens, de ernst van hun financiële situatie en de moeite die zij moeten doen om een aanvraag in te dienen, de afweging maken om al dan niet een aanvraag in te dienen voor bijvoorbeeld de bijzondere bijstand. Deze zienswijze, voortdurend gehanteerd in wetenschappelijke beslissingsmodellen en bekend in de maatschappelijke praktijk als 'de calculerende burger', blijkt echter op de meerderheid van de burgers in dit onderzoek niet van toepassing te zijn. Burgers, zo bleek in dit onderzoek, zijn geen actieve consumenten van regelgeving en de bijbehorende reducties en vergoedingen. Het beleid moet er rekening mee houden dat ouderen

slechts in zeer geringe mate op de hoogte zijn van de diverse regelingen en dat zij een passieve houding aannemen ten aanzien van bepaalde rechten.
Er blijken namelijk twee drempels te zijn voor ouderen om een aanvraag in te dienen. De eerste drempel is het gewoonweg niet weten van het bestaan van een regeling. De tweede drempel is het, ten onrechte dus, denken geen recht te hebben op een regeling.
Schaamte vormt zelden een drempel. De meeste ouderen zeggen de aanvullende regelingen als een recht te beschouwen en niet als liefdadigheid. Slechts een klein deel van deze ouderen zegt niet graag de hand op te houden. Maar onder hen vinden we ook ouderen die wel gebruik maken van een aanvulling. Ook al houden zij niet graag de hand op, toch vormde dit voor hen geen onoverkomelijke drempel om toch een aanvraag in te dienen.
Om ouderen op effectieve wijze te bereiken, zo luidt de conclusie, zullen wet en uitvoering zich anders moeten opstellen. Het aanpassen van voorlichtingsmethoden vormt één manier om ouderen te bereiken. Direct contact tussen overheid en burger waarbij aandacht wordt besteed aan financiële regelingen, kan er zeer zeker toe bijdragen dat rechten de burger bereiken. De diverse experimenten die rond voorlichting aan ouderen gestart zijn, en waarvan er in deze bundel een aantal zal worden gepresenteerd, moeten vanuit dit oogpunt dan ook als zeer nuttig beoordeeld worden. De GSD-ambtenaren in Schijndel, het Service-circuit in Oosterhout, de welzijnsbezoekers uit Den Haag en de ombudsmensen in Maarssen, zij pogen direct contact te leggen tussen instanties en ouderen. Dergelijke projecten zullen, mits degenen die het contact leggen goed op de hoogte zijn van de diverse regelingen, het niet-gebruik zeker terugdringen.
Naast het ontwikkelen van op de doelgroep toegesneden voorlichtingsmethoden, is het echter in de eerste plaats noodzakelijk het scala aan regelingen en de regelingen zelf nader te bekijken.

3. Naar bruikbare regelingen

Het terrein van ouderen en financieel aanvullende regelingen kan worden aangeduid met de term 'labyrint'. Een simpele opsomming van regelingen is in dit verband illustratief: huursubsidie; bijzondere bijstand; kwijtscheldingsregelin-

gen; AAW; reductieregelingen voor warme maaltijdvoorziening; alarmering; WVG; woonlastenfondsen; energiefondsen; schuldsaneringsfondsen en plaatselijke regelingen als Declaratiefonds en Rotterdampas.
Ouderen door het labyrint loodsen kan door middel van het instrument voorlichting. Meer of andere borden worden dan geplaatst om de richting aan te geven; of een gids (een seniorenvoorlichter of ombudsman) wordt aangesteld die de weg wijst door het labyrint. Belangrijk is echter ook het labyrint zelf bruikbaar en doelmatig te maken. Een combinatie van de termen 'doelmatig' en 'labyrint' klinkt merkwaardig. Het eerste duidt immers op een zekere overzichtelijkheid, op een rechte lijn tussen A en B. Een labyrint kent echter een complexe route tussen A en B. Helaas is dit op het terrein van aanvullende financiële rechten een niet makkelijk te overkomen tegenstelling. Zoals bekend is het immers vaak gemakkelijker een regeling te bedenken en een nieuwe folder uit te geven, dan een regeling af te schaffen. Het scala van regelingen te beschouwen als een labyrint is derhalve een realistisch uitgangspunt.

Uit de onderzoeksresultaten van het project Onbenutte Rechten is een aantal criteria te distilleren voor bruikbare regelingen. Deze zijn gebaseerd op de bevindingen met betrekking tot de omvang en de oorzaken van het niet-gebruik, gekoppeld aan een vergelijking tussen de kenmerken van verschillende regelingen. Van de volgende concrete aandachtspunten kon het stimulerend effect op het niet-gebruik worden vastgesteld.

Een regeling die een hoge kans heeft om gebruikt te worden.....

1. ... laat zo weinig mogelijk het initiatief over aan ouderen zelf
2. ... richt zich op één type kosten (geen vergaarbakregelingen)
3. ... vergoeding/uitkering heeft directe relatie met uitgave
4. ... vormt een stabiel recht
5. ... draagt een naam die makkelijk bekendheid verwerft
6. ... sluit zoveel mogelijk aan bij andere regelingen

Eerder werd het beeld geschetst van de passieve burger, een burger die vaak niet weet van het bestaan van een regeling of er vaag van gehoord heeft en moeilijk kan uitmaken of men zelf recht heeft op een vergoeding. Dit beeld maakt duidelijk dat een oudere zelf niet veel initiatieven zal nemen. Het initiatief zal dus voor een groot deel aan de kant van de uitvoering moeten liggen en niet bij de oudere zelf. Een goed voorbeeld is de huursubsidie. De huursubsidie is de meest laagdrempelige van de onderzochte regelingen en het relatief lage niet-gebruik van deze regeling (20%) hangt naar ons idee samen met het feit dat van alle financieel aanvullende regelingen, de huursubsidie het best aansluit bij het beeld van de passieve burger. De bij de uitvoering betrokken organen, met name de woningbouwverenigingen, brengen de regeling actief onder de aandacht van hun huurders. Overigens niet in de laatste plaats omdat zij per toegekende aanvraag een klein bedrag ontvangen.

Het tweede aandachtspunt, het zich richten op één type kosten, verwijst naar het feit dat regelingen die voorzien in een diversiteit aan kosten en uitgaven, zoals de bijzondere bijstand en het Nijmeegse Declaratiefonds, het hoogste niet-gebruik (72%) kennen. De bijzondere bijstand voorziet in een tegemoetkoming in kosten van een bril of gebit, maar ook in kosten gemaakt om de woning aan te passen en medische hulpmiddelen zoals bijvoorbeeld steunkousen of een gehoorapparaat. Het Nijmeegse Declaratiefonds voorzag ten tijde van het onderzoek in abonnementskosten voor telefoon, krant, openbaar vervoer, bibliotheek, sportverenigingen, contributies van hobbyclubs of bonden, kijk- en luistergelden en ook warme maaltijden. Deze regelingen worden vergaarbakregelingen genoemd. Een groot nadeel van dergelijke vergaarbakregelingen is dat door het brede kostenterrein dat zij bestrijken, het voor ouderen moeilijk is om te weten of zij recht hebben op de mogelijkheden van deze regeling. Bovendien is het moeilijk om heldere, eenvoudige voorlichting te verstrekken over dergelijke regelingen. Een regeling die zich richt op één type kosten, ondervangt deze moeilijkheden.

Het derde aandachtspunt, de verbinding tussen de uitgave en het ontvangen van een vergoeding, betekent in de praktijk het bekend maken van een regeling op het moment dat men een uitgave doet, het gebruik stimuleert. Voorbeelden

kunnen dit verduidelijken. Op het moment dat een oudere de opticien betaalt voor een paar brilleglazen, wordt deze oudere er niet aan herinnerd dat er zoiets als bijzondere bijstand bestaat. Althans ten tijde van het onderzoek noch in Nijmegen noch in Rotterdam. Bij de kwijtscheldingsregelingen daarentegen, kan men op het moment dat men de aanslag voor de belasting ontvangt, wel lezen - hoewel soms in zeer kleine lettertjes - dat het mogelijk is kwijtschelding te ontvangen.

Een stabiel recht vormen, het als vierde genoemde aandachtspunt, is ook van groot belang. De huursubsidie vormt een vrij stabiel recht in de zin dat de kans om het ene jaar recht te hebben en het volgend jaar ook, (nog steeds) groter is dan bij andere regelingen. Van de kwijtscheldingen kunnen we dat niet zeggen. Het is heel goed mogelijk dat een oudere het ene jaar wel recht heeft op kwijtschelding en het volgende jaar niet. Door de verstrakking van de normen in 1990 hebben veel minder burgers recht gekregen op kwijtschelding. Dit kan heel goed leiden tot teleurstellingen en misverstanden. Het kan gebeuren dat op het moment dat een oudere wel weer 'rechten' heeft, hij of zij geen vertrouwen meer heeft in de afloop van het indienen van een aanvraag en geen zin heeft het weer opnieuw te proberen.[6] Gemeentelijke regelingen, die om het jaar van inhoud veranderen, dragen niet bij aan een effectieve inrichting van het beleid.

Het vijfde aandachtspunt is 'een naam waarmee gemakkelijk naambekendheid te verwerven is'. Dit lijkt erg voor de hand liggend, maar toch is het niet eenvoudig om voor het type vergaarbakregeling een heldere naam te verzinnen. De naam 'bijzondere bijstand' kunnen we in ieder geval als minder geslaagd beschouwen, zelfs bij de gebruikers van de regeling in ons onderzoek bleek de regeling vaak niet bekend. Men maakte gebruik van een vergoeding voor bril of gebit, maar had van de bijzondere bijstand nog nooit gehoord.

Deze elementen kunnen, elk afzonderlijk of in combinaties, een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van het niet-gebruik door de afzonderlijke

---

[6]Misverstanden blijken inderdaad een belangrijke barrière op te werpen voor het gebruik maken van een regeling, zie: Smolenaars, E., *Niet-gebruiksaanwijzingen - een explorerend onderzoek naar de oorzaken van het niet-gebruik van sociale zekerheid*, Gemeentelijke Sociale Dienst Rotterdam, 1991.

regelingen aan te passen. Het zesde element, het zoveel mogelijk aansluiten bij andere regelingen, spreekt zich uitdrukkelijk uit over het totale beeld van het labyrint.

4. Een doelmatig labyrint

Niemand zal willen betwisten dat regelingen op elkaar aan moeten sluiten. Natuurlijk is afstemming belangrijk. In de praktijk blijkt dit principe echter snel te moeten wijken voor andere belangen.

Het beleidsterrein ouderen en inkomen is hierin extra complex. Ouderen en inkomen valt immers zowel onder verantwoordelijkheid van de sociale dienst, als onder de gemeentelijke (sub)afdeling ouderenzaken als onder het gecoördineerd ouderenwerk. Ook de thuiszorg en het kruiswerk hebben indirect te maken met de financiële middelen van en vergoedingen voor ouderen. Tenslotte zijn ook de ouderenbonden bereid een rol te vervullen op dit terrein. Al deze organisaties, met uitzondering van de sociale dienst, houden zich met meer aspecten van ouderen bezig dan hun financiële situatie. Zo worden er vele projecten opgezet rond de thema's gezondheid, veiligheid en eenzaamheid; er zijn nieuwe woon/zorg-experimenten, dienstverlenings-experimenten, enzovoort. Kortom, we hebben niet alleen te maken met een labyrint van regelingen, maar ook met een labyrint van organisaties en doelstellingen. Voor een bruikbaar labyrint is onderlinge samenwerking cruciaal.

Idealiter zouden we denken aan één loket. Het is echter duidelijk dat de problemen en vragen van ouderen zich op vele terreinen laten plaatsen. Een vraag over een taxikostenvergoeding kan immers voortkomen uit gevoelens van eenzaamheid. Gezondheidsproblemen kunnen leiden tot het advies tot het aanvragen van een vergoeding voor woningaanpassing. Eén loket voor financiële aanvullingen zou derhalve betekenen dat voor gevoelens van eenzaamheid of gezondheidsklachten toch weer doorverwezen zou moeten worden. Structuuroplossingen als het één loket systeem worden dan ook wel afgewezen om de reden dat dit niet past bij het maatschappelijk veld, noch bij de burgers die soms dit ene loket al niet kunnen vinden (De Jong 1992). Het streven naar een één-loket systeem kan bovendien een excuus vormen voor organisaties en diensten om

zich in een onderlinge competitiestrijd te verwikkelen, met ondertussen weinig uitzicht op verbetering van de dienstverlening. Afstemming is met andere woorden belangrijk, maar mag geen excuus vormen om te blijven steken in het formuleren van organisatiedoelen voor op de lange termijn.

De zes bovenstaande punten nog eens overziend, wordt duidelijk dat in de praktijk moeilijk met al deze punten rekening gehouden kan worden. Zo zullen er altijd regelingen zijn die juist met vele verschillende bijzondere kosten rekening willen houden. Toch zetten de onderzoeksbevindingen grote vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van bepaalde regelingen.

Tot slot

Dit artikel begon met een beschrijving van de ernst van de omvang van het niet-gebruik en de grote gevolgen van onderbenutting van rechten voor het beleid en voor ouderen. Vervolgens is aandacht besteed aan een gebruikersvriendelijke inrichting van het labyrint van regelingen. De praktijk is ongetwijfeld veel weerbarstiger dan de lijst met aanbevelingen voor een bruikbaar labyrint suggereert. Toch kunnen de reeds opgedane ervaringen met minimabeleid in de toekomst leiden tot een beter beleid en een bruikbaarder labyrint. Een dergelijk labyrint is een basisvoorwaarde voor een effectief beleid, waarin voorlichtingsinstrumenten goed kunnen functioneren en uiteindelijk de oudere zèlf de weg kan vinden.

Literatuur

- COSBO/NIBUD, *De AOW gewogen - een onderzoek naar de minimaal noodzakelijke uitgaven van huishoudens van ouderen*, 1990.
- Flohr, P., *Ouderen in Uden, Volkel en Odiliapeel*, 1990.
- Flohr, P., *Ouderen in Heeswijk, Dinther en Loosbroek*, 1992.
- Flohr, P., *Woonwensen van ouderen in de gemeente Erp*, 1993.
- Jong, A.Tj. de, *Dossier Ouderenadviseur - de kunst ouderen als marktpartij te versterken*, Amsterdam, 1992.
- Oorschot, W. van, en E. Smolenaars, *Onbenutte Rechten deel 2 - het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Rotterdamse ouderen (65-plus)*, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Rotterdam, 1993a.

- Oorschot, W. van en E. Smolenaars, *Onbenutte Rechten deel 4 - het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Nijmeegse ouderen (65-plus)*, Dienst Sociale Zaken, Nijmegen, 1993b.
- Pensioenkamer, *Witte vlekken op pensioengebied*, Den Haag, 1987.
- Smolenaars, E., *Niet-gebruiksaanwijzingen - een explorerend onderzoek naar de oorzaken van het niet-gebruik van sociale zekerheid*, Rotterdam, 1991.
- Smolenaars, E. en W. van Oorschot, 'Minimabeleid kampt met effectiviteitsprobleem', in: *Sociaal Bestek*, nr. 5 (1993), p. 9-11.

Weten en begrijpen: voorwaarde voor effectieve voorlichting

M.A. Koelen[1]

1. Inleiding

Een studiedag over niet-gebruik van financiële rechten door een belangrijk deel van de Nederlandse bevolking, mag, gezien de vele discussies over misbruik en fraude, opmerkelijk genoemd worden. De aanleiding ligt in een onderzoek dat in deze zin al even opmerkelijk is, namelijk het onderzoek 'Onbenutte rechten', uitgevoerd door de Wetenschapswinkel van de KUB (Van Oorschot & Smolenaars 1993). Het onderzoek laat zien dat er sprake is van een aanzienlijk niet-gebruik dat voor sommige regelingen oploopt tot 70%! Reden genoeg om daar aandacht aan te besteden.

In deze bijdrage wordt ingegaan op de mogelijkheden om met voorlichting het niet-gebruik terug te dringen. In de aankondiging van de studiedag staat dat 'schriftelijke informatie alleen niet voldoende blijkt om ouderen op de hoogte te stellen van hun rechten op aanvullende financiële regelingen. Er is meer nodig...'. Getracht zal worden om duidelijk te maken waarom dat zo is en wat er dan méér nodig is om effect te sorteren. Eerst wordt een voorlichtingskundig besluitvormingsmodel behandeld, gerelateerd aan enkele resultaten uit het eerder genoemde onderzoek. Vervolgens wordt ingegaan op verschillende methoden van voorlichting en tenslotte wordt een aantal aanbevelingen voor voorlichting over financiële regelingen gegeven.

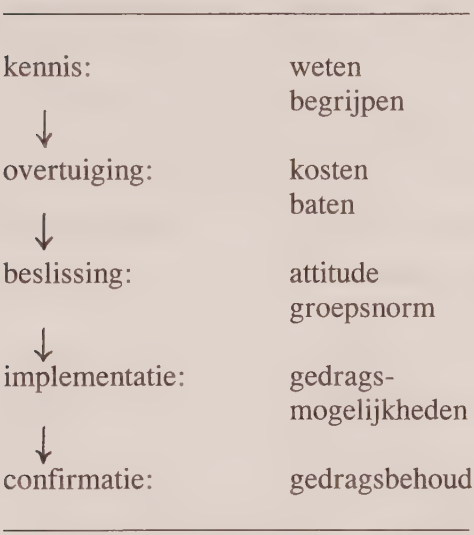
2. Oorzaken van het niet-gebruik: een theoretisch kader

Tussen "het bestaan van financiële regelingen" en "het gebruik maken van deze regelingen door mensen die daar recht op hebben" speelt zich een interessant proces af, een soort leerproces dat loopt van 'horen over een bepaalde regeling' tot aan 'een beroep doen op die regeling'. In de voorlichtingskunde worden vijf fasen onderscheiden in dit leerproces, ook wel het adoptieproces genoemd (Rogers 1983; Van Den Ban 1982). Eerst wordt kort het leerproces beschreven en vervolgens wordt specifiek ingaan op de betekenis ervan voor voorlichting

---

[1]Dr. Maria A. Koelen is werkzaam bij de vakgroep Voorlichtingskunde van de Landbouwuniversiteit Wageningen.

over financiële regelingen, waarbij is uitgegaan van de resultaten van het onderzoek 'onbenutte rechten' (Van Oorschot & Smolenaars 1993). Het leerproces wordt in Figuur 1 weergegeven.



Figuur 1: Het adoptieproces

De eerste fase, *kennis*, bevat twee aspecten: weten en begrijpen. In het algemeen kan worden gesteld dat men moet weten van het bestaan van financiële regelingen en dat men moet weten wanneer en hoe men aanspraak kan maken op een bepaalde regeling. Er moet dus op een of andere wijze informatie voor handen zijn over: de regelingen, de uitkeringsvoorwaarden, de uitkeringsinstanties, informatiebronnen, etc. Uiteraard moet men de gegeven informatie ook begrijpen.

Weten en begrijpen zijn voorwaarde voor de volgende fase, namelijk de fase van *overtuiging*, waarin de persoonlijke voor- en nadelen worden afgewogen, bijvoorbeeld een afweging van de moeite die men moet doen, investering in tijd, het invullen van formulieren etc. tegenover de financiële opbrengsten. Als de kosten hoger zijn dan de baten, dan is het resultaat een negatieve houding; als de baten hoger zijn, is het resultaat een positieve houding.

In de derde fase, die van de *beslissing*, is naast de houding de invloed van de sociale omgeving van belang. Het gedrag van mensen wordt in sterke mate beïnvloed door de groep waartoe men behoort (Koelen 1988). Dit kan in negatieve zin uitwerken, in dit geval 'niet gebruiken omdat de sociale omgeving het afkeurt'. De sociale omgeving kan echter ook een positieve invloed hebben, in die zin dat ze de oudere juist stimuleert gebruik te maken van bepaalde regelingen als hij/zij daar recht op heeft. Op basis van attitude en sociale norm wordt een beslissing genomen, in dit geval om al dan niet gebruik te maken van een financiële regeling. Een positieve attitude en een positieve houding van de sociale omgeving leiden tot de beslissing dat gedrag ook daadwerkelijk uit te voeren.

Implementatie: of men dan vervolgens ook daadwerkelijk een beroep gaat doen op de een of andere regeling is afhankelijk van de mogelijkheden. Mogelijkheden verwijzen naar:

- beschikbaarheid van financiële regelingen,
- vaardigheden: de noodzakelijke stappen kunnen ondernemen om een aanvraag in te dienen,
- bereikbaarheid van de instanties.

De laatste fase is die van *gedragsbehoud*. Hier speelt feedback een belangrijke rol. Voor sommige regelingen, zoals de huursubsidie, geldt dat als men eenmaal in 'het systeem' is opgenomen de voortgang min of meer automatisch verloopt. Bij de meer incidentele regelingen, zoals kwijtschelding hondenbelasting, declaratiefonds, etc. geldt men dat steeds opnieuw een aanvraag moet indienen. Een eerdere succesvolle aanvraag zal een volgende aanvraag vergemakkelijken. Dit is op te vatten als positieve feedback.

2.1. Conclusies

Wanneer dit leerproces als uitgangspunt genomen wordt, welke conclusies kunnen dan getrokken worden? Waar gaat het goed en waar liggen de problemen? We volgen hierbij de omgekeerde weg en maken gebruik van de conclusies die Van Oorschot & Smolenaars in hun rapport trekken omtrent de

oorzaken van niet-gebruik. De laatste fase, gedragsbehoud, wordt hier gemakshalve buiten beschouwing gelaten.

a. Implementatie: Het gaat hier, zoals hiervoor vermeld, vooral om de mogelijkheden. Beschikbaarheid is geen probleem; er bestaan verschillende financiële regelingen. Vaardigheden en bereikbaarheid van instanties kunnen echter wel problemen opleveren, zowel in fysieke als in psychologische zin (bijvoorbeeld de afstand tussen de 'deskundige' en de 'leek'; toegankelijkheid en bereikbaarheid van instanties, etc.). De implementatiefase loopt dus niet per definitie 'gesmeerd'.

b. Beslissing: Uit het onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een negatieve invloed op de beslissing vanuit de sociale omgeving, misschien met uitzondering van het Declaratiefonds (p. 85). De omgeving kan echter ook een positieve invloed uitoefenen als het gaat om de stimulans om gebruik te maken van een bepaalde regeling. Hier ligt een belangrijk aandachtspunt voor voorlichting.

c. Overtuiging: Uit het onderzoek blijkt dat 'moeite met aanvragen' en 'er tegen opzien om naar een instantie te gaan' vaak worden genoemd door de geïnterviewde ouderen (pp. 50-51). Uit het onderzoek blijkt echter ook dat hier niet het grote verschil ligt tussen gebruikers en niet-gebruikers. We kunnen dit dan ook niet opvatten als de meest belangrijke oorzaak voor niet-gebruik.

d. Kennis: Wanneer we het voorgaande in ogenschouw nemen, kunnen we concluderen dat het grootste probleem ligt in de eerste fase, die van kennis. De twee belangrijkste redenen die door de onderzoekers worden aangegeven voor het niet-gebruik van rechten op aanvullende regelingen zijn:

   1. Ouderen zijn niet op de hoogte van het bestaan van de regelingen, dus ook niet van de mogelijkheden die deze bieden;
   2. Als ze op de hoogte zijn, denken velen, ten onrechte dus, dat ze er geen recht op hebben.

   Ook andere onderzoekers komen tot deze conclusie. Zo blijkt uit een onderzoek dat in 1991 is uitgevoerd op Schouwen-Duiveland (Van Dinter & Witteveen 1991) in opdracht van het Intra- en extramuraal zorgoverleg

Schouwen-Duiveland in het kader van een project "Voorlichting aan ouderen", dat 67% van de ouderen aangeeft (vrij) weinig te weten over financiële voorzieningen (p. 30). Als reden hiervoor wordt ondermeer aangegeven dat men: (1) nooit veel moeite heeft gedaan om er informatie over te vinden; (2) vindt dat er onvoldoende informatie over voorhanden is; of (3) niet weet waar die informatie te vinden is.

Hoe kan dat nu? Over elke regeling is wel informatie voor handen?

3. Aandacht

Zoals aangegeven is "kennis van" of "weten" een belangrijke eerste stap. Essentiële voorwaarde daarvoor is echter aandacht (cf. McGuire 1985). Als men zegt "er is geen informatie voorhanden", kan het best zo zijn dat die informatie er wel is, maar dat deze alleen maar aan de aandacht is ontsnapt. Hieraan kunnen verschillende oorzaken ten grondslag liggen. De eerste ligt in de persoon, namelijk selectieve perceptie, en de tweede ligt in de omgeving ofwel bij de uitkerende instantie, namelijk de mate waarin ze 'bekendheid geeft aan'. Met selectieve perceptie wordt bedoeld dat informatie pas opvalt als er behoefte aan is. Iemand die behoefte heeft aan informatie over een bepaald onderwerp, vindt daarover ook vaak wel informatie. Een voorbeeld: iemand loopt regelmatig een kiosk binnen om wat te snuffelen in weekbladen. Daarbij was het die persoon nooit opgevallen dat er ook weekbladen zijn over auto's. Pas toen zich de situatie voordeed dat er een andere auto moest komen, viel zijn oog erop. Er bleek niet slechts één weekblad over auto's te zijn, maar ettelijke, over zowel nieuwe als gebruikte auto's, met informatie over prestaties, maar ook over aanschafkosten en kosten van gebruik, etc. Voorheen was zijn oog er nooit opgevallen. Als men dus zegt geen moeite te hebben gedaan om deze informatie te vinden, of dat er geen informatie voor handen is, dan kan dat zijn omdat men tot op dat moment geen behoefte heeft gehad aan dergelijke informatie.

Met het tweede aspect, bekendheid geven aan, wordt bedoeld dat de informatie er wel is, maar dat er gewoon weinig publiciteit aan gegeven wordt, of dat de informatie op plaatsen is waar de doelgroep normaliter niet komt. Dit blijkt ook van toepassing te zijn voor informatie over financiële rechten. Er blijkt nogal

een spreiding te zijn in de bekendheid met de verschillende regelingen. Zo is de mogelijkheid van huursubsidie vrij algemeen bekend en we zien dat het niet-gebruik daar vrij laag is. Aan huursubsidie en de mogelijkheden daaromtrent wordt dan ook regelmatig aandacht besteed. Er is en wordt regelmatig voorlichting over gegeven (via Postbus 51; postkantoor, kranteberichten, radioprogramma's) en in de politiek is het vaak een onderwerp van discussie, bijvoorbeeld in relatie tot het verhogen, maar meestal tot het verlagen van huursubsidie. Dit betekent dat men op verschillende manieren wordt blootgesteld aan dergelijke informatie. Voor de andere regelingen, zoals Bijzondere Bijstand en Declaratiefonds, geldt dat in veel mindere mate, waardoor de bekendheid veel lager is en dientengevolge het niet-gebruik veel hoger.

4. Methoden van voorlichting

Hiervoor is aangegeven dat over elke regeling wel informatie voorhanden is, maar toch is de doelgroep hiervan vaak niet op de hoogte. De openingszin in de aankondiging van deze studiedag luidt "Schriftelijke informatie alleen blijkt niet voldoende". Dat is juist. Voor aandacht, weten en begrijpen, de eerste stappen in het 'leerproces', is méér nodig dan folders of brochures. Dat wil niet zeggen dat schriftelijke informatie weggegooide informatie is. Dit is het beste te verduidelijken door nader in te gaan op verschillende methoden van voorlichting. Methoden van voorlichting zijn te plaatsen op een dimensie die loopt van eenzijdige naar tweezijdige communicatie.

Bij eenzijdige communicatie loopt de informatiestroom van voorlichter naar doelgroep, zonder direct contact tussen beide partijen. We kunnen hierbij denken aan massamedia als folders, informatiebrochures en artikelen in kranten.

Bij tweezijdige communicatie wisselen voorlichter en doelgroep, in direct contact, informatie uit: het interpersoonlijke gesprek. Een lezing bijvoorbeeld ligt links van het midden (tenzij er na afloop vragen gesteld kunnen worden), het groepsgesprek rechts van het midden.

Welke methode van voorlichting nu het meest geschikt is, hangt onder meer af van het na te streven doel en van de complexiteit van het gedrag en van de situatie (Koelen & Martijn 1993).

Om met het eerste te beginnen: met het geven van voorlichting kunnen verschillende doelen worden nagestreefd, bijvoorbeeld:

- informatie verstrekken zodat mensen betere besluiten kunnen nemen;
- het vergroten van de beslissingsmogelijkheden van de voorgelichte en van de vaardigheden om de beslissing daadwerkelijk door te voeren;
- of streven naar een verandering in attitude en gedrag in een vooraf aangegeven richting.

In het geval van voorlichting over financiële regelingen spelen in elk geval de eerste twee punten een rol.

Daarnaast spelen complexiteit van de situatie en gedrag een rol. Bijvoorbeeld bij een salmonella-besmetting is een berichtje in de krant of op het journaal voldoende om gedragsverandering te bewerkstelligen: de situatie is helder, er is een duidelijke oorzaak aan te geven en het aanbevolen gedrag, geen garnalen of eieren eten, is eenduidig en eenvoudig uit te voeren. massamediale voorlichting is hier voldoende voor het bewerkstelligen van gedragsverandering. Anders wordt het met complexer gedrag, of met ingewikkelder situaties, bijvoorbeeld in relatie tot financiële regelingen. De vragen zijn dan: bestaat er überhaupt een financiële regeling voor bepaalde (extra) uitgaven? Zo ja, heb ik er dan ook recht op? Zo ja, waar moet ik dan zijn? Bij welke instantie? Hoe vraag ik dat dan aan? etc. Vragen dus die niet zo eenvoudig zijn te beantwoorden. Het vraagt ook inspanning van de persoon in kwestie, veel meer dan alleen maar geen eieren eten. Het zal duidelijk zijn dat voorlichting via massamedia hier niet het meest geschikt is.

In relatie tot voorlichting over financiële regelingen is een combinatie van methoden de meest geëigende weg (zie Figuur 2), want:

- massamedia hebben in eerste instantie een aandachttrekkende functie en een agenda setting functie. Dus voorlichting via folders, posters, spotjes op tv, aandacht in de dagbladen, etc. kunnen ervoor zorgen dat mensen in aanraking komen met bepaalde onderwerpen. In die zin kunnen ze een belangrijke bijdrage leveren aan de eerste fase van het eerder genoemde leerproces.
- massamedia zijn geschikt om veranderingen in het zogenaamde cognitieve domein te bewerkstelligen (ze hebben invloed op het weten en begrijpen),

maar ze zijn zwak als het er om gaat veranderingen in houding en gedrag te bewerkstelligen.

- interpersoonlijke methoden zijn voor houding- en gedragsverandering veruit het geschiktst. Hierbij valt te denken aan groepsvoorlichting of aan een persoonlijk gesprek. Via interpersoonlijke voorlichting kunnen de zaken worden uitgelegd, zeker als het gaat om wat ingewikkelder zaken. De informatie die gegeven wordt, kan bovendien veel beter toegesneden worden op de behoefte van de informatiezoeker.
- massamedia zijn vervolgens wel weer zinnig als ondersteuning van interpersoonlijke voorlichting ('lees dit nog maar eens rustig na als u thuis bent');
- massamedia zijn over het algemeen ook geschikt om bestaande opvattingen, attitudes en gedrag te versterken. Ze hebben dan een soort feed-back functie, van belang om het gedrag te doen beklijven.

	Massamedia	Persoonlijk
aandacht trekken	+++	-
agenda setting	+++	-
weten	+++	+
begrijpen	++	++
houding	-	+++
gedrag	-	+++
complexiteit informatie	-	+++
afstemmen op behoefte	-	+++
feed-back	++	-

Figuur 2: Sterke en zwakke kanten van soorten voorlichting

Wanneer dit gerelateerd wordt aan het eerder genoemde adoptieproces, dan zien we dat massamediale voorlichting vooral geschikt is aan het begin en aan het einde van een voorlichtingsproces en interpersoonlijke voorlichting vooral in het midden van dit proces.

5. Wat wil de doelgroep zelf?

Tot op heden is voorbijgegaan aan een belangrijk aspect, namelijk wat zijn de wensen en opvattingen van de doelgroep zelf? We verwijzen hierbij weer naar het onderzoek van Schouwen-Duiveland (Van Dinter & Witteveen 1991). Uit dit onderzoek blijkt dat ouderen, als het gaat om voorlichting over financiële voorzieningen, op de eerste plaats een voorkeur hebben voor het persoonlijke gesprek. Ook cursussen, thema-middagen en lezingen scoren hoog. De belangrijkste redenen die hiervoor worden aangegeven, zijn dat het intensief is, dat men vragen kan stellen, en dat hierbij de mogelijkheid bestaat om te discussiëren met leeftijdsgenoten. Folders en brochures scoren eveneens hoog, met name omdat ze informatief zijn, omdat men dan de informatie nog eens kan nalezen, en wel in eigen tempo. Dit wijst erop dat deze media met name ook geschikt zijn als ondersteuning bij interpersoonlijke voorlichting.

Op de vraag van welke personen of instanties men informatie verwacht over financiële voorzieningen wordt geantwoord (de percentages tellen op tot meer dan 100%, omdat men meerdere antwoorden kon geven):

- gemeentehuis (36%)
- maatschappelijk werk (31%)
- huisarts (26%)
- ouderenbonden (26%)
- SWO (24%)
- woningbouwvereniging (17%) (huursubsidie)

Van de persoon die voorlichting geeft, wordt verwacht dat deze deskundig is, de tijd voor je neemt en goed kan luisteren. Deze kenmerken worden met name toegeschreven aan de huisarts en SWO.

6. Aanbevelingen

Op basis van het voorgaande komen we tot de volgende aanbevelingen voor voorlichting:

- zorg voor voldoende bekendheid (aandacht). Dit betekent meer dan alleen een foldertje drukken.

- zorg voor bereikbare informatie. Dit hoeft niet veel extra geld te kosten; de informatie is nu ook voorhanden, maar ze wordt niet gebruikt omdat men niet weet waar het te krijgen is; dat kost pas echt geld.
- dit betekent dat er goed nagedacht moet worden over bereikbare verspreidingspunten, bijvoorbeeld op het postkantoor, in de bibliotheek, of de wachtkamer van de huisarts. Ook ouderenorganisaties en andere instanties waar ouderen over het algemeen veel contact mee hebben kunnen hierin een belangrijke rol vervullen.
- er moeten mensen zijn die het op zich nemen de ouderen te wijzen op het bestaan van dergelijke regelingen, bijvoorbeeld huisarts, wijkverpleging, kinderen, en in sommige situaties ook de kerk. Dit betekent natuurlijk ook dat *zij* op de hoogte moeten zijn van het bestaan van mogelijke financiële regelingen en dat ze toegang moeten hebben tot de informatie.
- zorg voor begrijpelijke informatie. De informatie die wordt gegeven is vaak zo algemeen, of juist zo specifiek, dat niemand begrijpt of iets nou wel of niet van toepassing is (ambtelijke taal; exclusieregels). Dit gaat niet alleen op voor de achtergrondinformatie, maar ook voor de formulieren die dan vervolgens ingevuld moeten worden.
- een laatste aanbeveling: zorg voor een goede afstemming. Er zijn verschillende organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van financiële regelingen en er zijn verschillende organisaties en instanties die zich op de een of andere wijze bezig houden met voorlichting aan ouderen. Een aantal keren is verwezen naar het project 'Voorlichting aan ouderen' dat in opdracht van het Intra- en extramuraal zorgoverleg Schouwen-Duiveland is uitgevoerd. In dit zorgoverleg bundelen 15 zorginstellingen hun krachten, ook op het gebied van voorlichting. Een dergelijke afstemming draagt er toe bij dat de informatie aanwezig is op bereikbare plekken en dat instanties naar elkaar kunnen verwijzen zonder dat de 'klant' het idee heeft van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Daardoor is de kans groot dat de informatie terecht komt waar deze hoort, namelijk bij de doelgroep.

Pas dan kan er sprake zijn van effectieve voorlichting.

Literatuur

- Ban, A.W. van den, *Inleiding tot de voorlichtingskunde*, Meppel: Boom, 1982.
- Dinter, G.J. van, & M. Witteveen, *Een onderzoek naar de behoefte van ouderen ten aanzien van voorlichting over gezondheid en voorzieningen. Project Voorlichting aan Ouderen op Schouwen-Duiveland; Deel II*, doctoraal scriptie, 1991. Wageningen: Vakgroep Voorlichtingskunde, Landbouwuniversiteit Wageningen/Goes: Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland.
- Koelen, M.A., *Tales of Logic. A Self-Presentational View on Health Related Behaviour*, Wageningen, Agricultural University Wageningen, Department of Extension Science, 1988. Dissertation.
- Koelen, M.A., & C. Martijn, *Persuasieve voorlichting* (in druk).
- McGuire, W.J., 'Attitudes and attitude change', in: A. Lindzey & Aronson (eds.), *Handbook of Social Psychology, Vol. 2*, New York, 1985, pp. 233-346.
- Oorschot, W. van, & E. Smolenaars, *Het niet-gebruik van sociale zekerheid onder Nijmeegse ouderen (65-plus). Onbenutte rechten; Deel 4*, Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant, Sociale Zekerheidswetenschap, Wetenschapswinkel, 1993.
- Rogers, E.M., *Diffusion of Innovations*, New York, 1983.

Voorlichting aan ouderen met beleid

J. Naafs[1]

Inleiding

Stel: u wilt alle Nederlanders op rijkswegen niet harder dan 100 laten rijden. Hoe pakt u dat aan? Wat is effectieve voorlichting? Niemand van u zegt dat het effectief is om op de vangrail om de 25 meter een klein geel bordje met daarop vermeld 100 te plaatsen. En toch leek het een aantal academisch geschoolde deskundigen destijds een zeer goed idee en is de vangrail van menig snelweg vergiftigd met die bordjes.

Of: een elektronisch bord langs de kant van de weg dat aangeeft het percentage van de automobilisten dat op dat moment niet te hard rijdt. Zo'n bord staat langs de snelweg ter hoogte van Woerden. Ja, stelt u zich even voor: u rijdt op de snelweg en u ziet opflitsen de tekst dat 75% van de automobilisten niet te hard rijdt. Wat denkt u dan, als u 130 rijdt?

Eerste mogelijkheid: ik moet wat minder hard gaan rijden, want de meesten houden zich eraan en dat wil ik ook. Tweede mogelijkheid: het is toch altijd nog 25% die te hard rijdt. Zie je wel, ik ben geen uitzondering. Rustig doorgaan.

U begrijpt: de bedenkers van deze voorlichtingscampagne gaan natuurlijk van de eerste mogelijkheid uit. En waarschijnlijk denkt u dat ze dat ook eerst onderzocht hebben. Dat is niet het geval. Onze eerste stelling luidt dan ook: veel voorlichtingsactiviteiten zijn ineffectief. Ze bereiken niet het beoogde doel, omdat men te weinig weet van het concrete gedrag van de doelgroep.

Een ander voorbeeld. Een paar maanden geleden kreeg ik door mijn brievenbus een kleurrijke 'energiefolder'. U kent die wel, met afbeeldingen van een huis waarbij zoveel procent van de stookkosten wordt veroorzaakt doordat warmte door het dak verdwijnt, zoveel procent door de vloer naar beneden gaat, zoveel procent door de ramen, etc. Gaat u, als u die folder onder ogen krijgt, maatregelen nemen? Misschien wel, zult u nog kunnen zeggen. Maar denkt u dan ook dat het de meest effectieve voorlichtingsvorm is op dit gebied? Nee dus.

---

[1]Dr. J. Naafs is Hoofd Sectie 'Gezondheid & Welzijn' van het IVA (Instituut voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek en Advies) te Tilburg.

Als we spreken over 'voorlichting aan ouderen' gaan we er kennelijk van uit dat over zulke op specifieke groepen gerichte voorlichting meer te zeggen is (of beter: nog iets anders) dan over voorlichting in het algemeen. Voor een deel is dat ook juist. Natuurlijk is veel bruikbaar uit de algemene voorlichtingskunde, maar het hoeft waarschijnlijk geen nadere toelichting dat voorlichting aan een groep jonge meisjes anders van opzet zal moeten zijn dan voorlichting aan een groep oudere mannen. Bewust voeren we twee variabelen in: niet alleen leeftijd (ouderen versus jongeren), maar tevens geslacht (vrouwen tegenover mannen). Maar stelt u zich nu eens die twee groepen concreet voor: jonge meisjes en oudere mannen. Die twee groepen verschillen onderling. Binnen elk van deze groepen is ook nog een groot aantal kenmerken te noemen waarbinnen de leden van die groepen onderling verschillen. Sommigen zijn hoog opgeleid, anderen laag, sommigen wonen in de grote stad, anderen op het platteland, sommigen hebben een sterk godsdienstige opvoeding achter de rug, anderen weer niet, etc. En dit kunnen stuk voor stuk allemaal kenmerken zijn die van invloed zijn op de informatiebehoefte en het informatieverwerkingsproces. We zullen daarmee rekening moeten houden bij voorlichtingsactiviteiten.
En dan is het onderwerp waarover moet worden voorgelicht nog geheel buiten beschouwing gelaten. Voorlichting over AIDS zal anders zijn dan voorlichting over verkeersonveilige situaties of voorlichting over dementie of voorlichting over huursubsidie.

De informatiebehoefte en het informatieverwerkingsproces van ouderen

Uitgangspunt bij de voorlichting aan ouderen is dat rekening wordt gehouden met de reële informatiebehoefte en het informatieverwerkingsproces van ouderen. Dit zullen we nu toelichten, waarbij we ons baseren op een IVA-studie (Muskens en Van Oorschot 1985).
Er is in het algemeen sprake van een informatiebehoefte bij ouderen als er een verschil bestaat tussen een bestaande en een gewenste situatie, een verschil dat opgeheven kan worden door informatie. Als deze behoefte bij de ouderen zelf aanwezig is, spreekt men van een subjectieve behoefte. Daarnaast is het mogelijk dat de behoeftedefinitie plaatsvindt door de voorlichter zelf. In dat geval

wordt wel gesproken van een normatieve, professioneel gedefinieerde behoefte. De behoefte wordt dan gedefinieerd vanuit het beleid van de organisatie waarin de voorlichter werkzaam is of vanuit de eigen professionele opvattingen.
Bij deze voorstelling van zaken, die in het algemeen als juist kan worden beschouwd, doen zich verschillende complicerende factoren voor. Allereerst kan om verschillende redenen een informatiebehoefte bij de ouderen zelf of bij de voorlichter afwezig zijn, waarbij er nog twee mogelijkheden zijn: er is wel of niet de perceptie van een probleem. Een oudere kan dus iets wel als een probleem ervaren, maar daarover geen informatie willen hebben. Een tweede complicerende factor is dat de door de ouderen ervaren behoefte niet hoeft overeen te komen met die van de voorlichter.
Het is uit talrijk onderzoek bekend dat er soms grote discrepanties bestaan tussen aan de ene kant de problemen en behoeften van patiënten of cliënten zelf en aan de andere kant de inschatting van die problemen en behoeften door hulpverleners. Hulpverleners kunnen bepaalde problemen onderschatten of juist die behoeften en problemen onderkennen en overschatten waarvoor ze zelf menen oplossingen te kunnen aanreiken. Op het terrein van de patiëntenvoorlichting komt het maar sporadisch voor dat in voorlichtingsprojecten expliciet wordt geprobeerd er achter te komen aan welke voorlichting de patiënt nu vooral behoefte heeft. Veelal blijft het voorlichtingsproject een 'onderonsje' tussen deskundige hulpverleners die zich baseren op 'het beeld dat zij hebben van de behoefte van de patiënt' (Mandemaker e.a. 1990, pp. 9-10).
Waarom zou wat geldt voor patiëntenvoorlichting niet tevens gelden voor de voorlichting aan ouderen in het algemeen? Volledigheidshalve brengen we hier ook nog naar voren dat personen die objectief gezien in dezelfde situatie verkeren, verschillende behoeften aan voorlichting kunnen hebben.
De conclusie die we op basis van deze wetenschappelijke inzichten trekken, is dat de aanwezigheid, de aard en de omvang van de informatiebehoefte van ouderen belangrijke gegevens in het voorlichtingsproces (moeten) zijn.

Voorlichten met beleid

Voorlichten is te beschouwen als het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde

middelen in een bepaalde tijd en een bepaalde volgorde. Dat is een bekende definitie van beleid (Hoogerwerf 1985, p. 25). Net als bij beleid gaat het bij voorlichting om beïnvloeding van bepaalde processen in de samenleving in een door de voorlichter gewenste richting. Die processen kan men opgebouwd denken uit gedrag van (groepen van) mensen. Zoals er de beleidskunde bestaat, die zich bezig houdt met de inhoud, de processen en de effecten van overheidsbeleid, bestaat er de voorlichtingskunde die zich eveneens bezighoudt met de inhoud, de processen en de effecten, maar nu van voorlichting.

Waarom trekken we nu zo expliciet een parallel tussen de beleidskunde en de voorlichtingskunde? Voorlichting is op te vatten als een reactie op een probleem. Wil voorlichting slagen dan is het noodzakelijk dat allereerst tot een goede probleemformulering wordt gekomen. Daaraan zijn de volgende aspecten te onderkennen:

a. Context van het probleem: diverse aspecten van het probleem moeten in kaart worden gebracht.
b. Doelformulering: het doel -wat wil men bereiken?- moet duidelijk worden aangegeven.
c. De huidige situatie en de te verwachten situatie (in geval van geen voorlichting) moeten worden beschreven.
d. De bestaande en de te verwachten situatie moet worden vergeleken met de gewenste situatie. De discrepantie tussen deze is als probleem aan te duiden.
e. Vaststellen van de oorzaken van deze discrepantie.

De gunstigste uitgangssituatie voor effectieve voorlichting lijkt te zijn als ouderen zelf

(1) een bepaalde situatie als problematisch definiëren,
(2) zich een voorstelling kunnen maken van een gewenste situatie, en
(3) van mening zijn dat het gebruik van informatie hen meer in de richting van deze gewenste situatie kan brengen. Dat betekent dat ze aan informatie een bepaalde waarde, een nut moeten onderkennen.

Naarmate ouderen behoeften beter weten te onderkennen en te omschrijven, en de voorlichter hierin inzicht heeft, is het in principe gemakkelijker een adequaat voorlichtingsbeleid te ontwikkelen.

Hier zit nu precies een probleem. Zeker bij ouderen is dikwijls sprake van een vage en onduidelijke informatiebehoefte. Tevens geldt dat ouderen vaak moeite hebben met aangeboden informatie. Door deze kenmerken worden ouderen gerekend tot de zogenaamde moeilijke doelgroepen. Ouderen weten vaak niet precies wat zij wensen, waardoor het niet duidelijk is of en zo ja welke informatie zij nodig hebben. Zij weten vaak niet waar en hoe ze informatie kunnen zoeken en hebben vaak moeite met het verwerken van aangeboden informatie die te moeilijk kan zijn. Dit alles wordt voor een deel veroorzaakt door de relatief lage opleidingsgraad van ouderen.

Een effectief voorlichtingstraject

Voor een effectief voorlichtingstraject is het noodzakelijk dat ouderen zich ervan bewust zijn dat ze informatie nodig hebben en dat weten te omschrijven; dat ze informatie planmatig en gericht zoeken; en dat ze aangeboden informatie kunnen en willen waarnemen, aanvaarden, begrijpen en verwerken.

Ervan uitgaand dat ouderen doelgericht naar iets toe willen werken, moeten ouderen achtereenvolgens

(1) open staan voor bepaalde informatie;
(2) aangeboden informatie kunnen begrijpen;
(3) iets willen met de aangereikte informatie;
(4) iets doen.

De rol van de voorlichter is bij de verschillende fasen verschillend. Zo moet in fase 1 bij de ouderen vooral verkend worden welke aandacht voor of kennis van het onderwerp aanwezig is en welke vaardigheid of houding. In fase 2 is het geboden om de informatie duidelijk te structureren, in begrijpelijke taal op te schrijven en overzichtelijk aan te bieden (hulpmiddelen: illustraties). Bij de fase van het willen gaat het om het afwegen van de voor- en nadelen. Wil het tot 'doen' (fase 4) komen, dan is het geven van concrete instructies en het stilstaan bij praktische problemen van groot belang (zie Hoenen, Tielen en Willink 1988).

We volstaan hier met deze korte toelichting, waarbij we ons er terdege van bewust zijn dat er veel meer te vertellen is over het voorlichting geven aan

ouderen; of in andere woorden, het communicatieproces met ouderen, waarbij zich zeer specifieke moeilijkheden kunnen voordoen (zie Gray 1983). Tot zover de ontvangende partij, i.c. de ouderen.

De voorlichter moet zich afvragen:

1. Wat wil ik bereiken? (Doel). Daarbij zijn er verschillende mogelijkheden:
   a. informatie-overdracht: geven van feitelijke informatie.
   b. instructie: geven van concrete richtlijnen of voorschriften die moeten worden opgevolgd.
   c. educatie: oudere leert achtergronden en gevolgen van iets begrijpen.
   d. begeleiding: emotionele ondersteuning. Iets leren verwerken.
2. Tot wie wil ik me richten? (Doelgroep). Spreken over 'voorlichting aan ouderen' is spreken over zo'n 3,3 miljoen mensen van 55 jaar of ouder; dat is maar liefst 22% van de totale bevolking. Als de grens bij 65 in plaats van bij 55 jaar wordt gelegd, dan gaat het nog altijd om 1,9 miljoen 65+-ers. Kwantitatief is dit een zeer omvangrijke groep en kwalitatief een groep met meer onderlinge verschillen dan onderlinge overeenkomsten. Bij voorlichting aan ouderen is daarom differentiatie in doelgroepen van essentieel belang. Gaat het om jongbejaarden of hoogbejaarden (mogelijk verschil in capaciteiten), om gezonde ouderen of om niet gezonde ouderen (mogelijk verschil in instructiemogelijkheden), om laag opgeleide of hoog opgeleide ouderen (verschil in kennis-niveau)?

   Verder dient men de volgende situaties te onderscheiden. Gaat het om individuele ouderen, om een groep ouderen (groepsvoorlichting), of om ouderen als sociale categorie, als collectief (collectieve voorlichting)?
3. Waarover wil ik voorlichting geven? (Inhoud)
4. Hoe moet ik voorlichting geven? (Methode). Wat ouderen daarover zelf wensen, is soms moeilijk te achterhalen. Gevraagd naar suggesties komen ouderen veelal niet verder dan het noemen van traditionele voorlichtingsmethoden (folder en brochure, bijeenkomst, artikel in tijdschrift).

Hoe voorlichting moet worden gegeven, hangt voor een deel met de punten 1 en 2 samen. Individuele voorlichting gaat anders dan collectieve voorlichting (b.v. via een folder).

Bij het (louter) geven van informatie volstaat veelal een cognitieve benadering. Voorlichting kan dan mondeling (gesprek, lezing), schriftelijk (folder, bijsluiter) of audio-visueel (videofilm, dia-serie) worden gegeven. Bij een gedragsmatiger benadering volstaat het bovenstaande meestal niet. In dat geval wil men een gedragsverandering bewerkstelligen. Technieken die hiervoor beschikbaar zijn, liggen op het terrein van vaardigheidstrainingen, een videofilm en lotgenoten-contact (zie Mandemaker e.a. 1990).

Er zij overigens op gewezen dat bij de meeste voorlichtingsactiviteiten veelal uitsluitend een informatieve benadering wordt gehanteerd. Terwijl we toch weten dat gedrag soms meer door emotionele dan door rationele factoren wordt bepaald. Daarom kan een meer emotionele aanpak van de voorlichting soms zinvol zijn, met name bij keuzeprocessen waarbij niet zozeer rationele als wel gevoelsmatiger factoren een rol spelen. In het marketingonderzoek wordt op ruime schaal ingespeeld op affectieve factoren (zie voor een korte uitwerking van emotiegerichte voorlichting: Midden & Louw 1992).

Overigens kan men zich ook met recht afvragen of een verandering in kennis, houding èn gedrag van een doelgroep wel gerealiseerd kan worden door louter en alleen voorlichting. Een inzet van een combinatie van middelen is veelal noodzakelijk. Bij veel voorlichtingsactiviteiten voor ouderen wordt nog uitgegaan van het traditionele model waarin de voorlichter weet wat goed is voor de oudere. Doel en inhoud worden bepaald door de voorlichter. In een meer emancipatoir model staat echter het vergroten van de mondigheid en eigen verantwoordelijkheid van de oudere veel meer centraal. Daarop aansluitend kan bij voorlichting voor ouderen meer dan tot nu toe gebeurt, ook worden gedacht aan voorlichting door ouderen zelf. Hoewel dit al op vele plaatsen in Nederland gebeurt, kan deze voorlichting door ouderen zelf op ruimere schaal worden toegepast.

De rol van een adequate voorlichtingstheorie

Voorlichting moet betrekking hebben op een bestaand en onderkend probleem. Zo weten we uit onderzoek bij ouderen dat de wens om meer voorlichting over een gezondheidsklacht nauw samenhangt met de feitelijke aanwezigheid van deze

klacht. Dit is een niet zo verbazingwekkende conclusie, maar wel een belangrijke. Aansluitend hierop kan worden gesteld dat voorlichting effectief zal zijn als de betrokken oudere zelf ervan overtuigd is, dat hij gewenst gedrag daadwerkelijk kan uitvoeren. Op het terrein van de patiëntenvoorlichting spreekt men van de zelfeffectiviteitstheorie. De patiënt die voorlichting krijgt over bijvoorbeeld een bepaald dieet moet ervan overtuigd zijn dat het hem of haar lukt het dieet te houden. De patiënt moet ervan overtuigd zijn dat bepaald gedrag in zijn belang is, door hem uitvoerbaar en haalbaar is. Het is niet voldoende erop te wijzen dat het aanbevolen gedrag de gewenste effecten zal hebben.

Het falen van voorlichting wordt vaak veroorzaakt door het hanteren van een foutieve voorlichtingstheorie. Onder een voorlichtingstheorie verstaan we het geheel van veronderstellingen over de relatie tussen bepaalde voorlichtingsactiviteiten en de gewenste effecten daarvan. Het zijn de impliciete en expliciete gedachten van de voorlichters over de relaties tussen middelen en doelbereiking van voorlichting. En omdat deze gedachten veelal sterk subjectief zijn en er geen gedegen wetenschappelijk onderzoek aan ten grondslag ligt, kunnen deze theorieën gemakkelijk fout zijn. Naarmate de kwaliteit van de voorlichtingstheorie hoger is (dat wil zeggen dat de veronderstellingen meer conform de werkelijkheid zijn) is de voorlichting effectiever.

De mate van succes van voorlichting wordt dus bepaald door de mate van juistheid van de voorlichtingstheorie. Een belangrijke vraag is dan natuurlijk hoe men kan komen tot een zo juist mogelijke voorlichtingstheorie.

Daarvoor is vooral een adequate probleemspecificatie noodzakelijk. Maar daarmee is men er niet. Het is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor een effectieve voorlichting, maar geen voldoende. En zo'n voldoende voorwaarde of voldoende voorwaarden zijn er eenvoudigweg niet. Dat heeft alles te maken met de aard van menselijk gedrag, waarover relatief weinig met zekerheid is te zeggen, zeker niet in termen van oorzaak-gevolg-relaties (als de voorlichter zus doet, zal het publiek zo reageren). Er kan daarom vrijwel nooit de zekerheid worden gegeven dat voorlichting zal leiden tot de gewenste situatie (het doel). Vast staat wel dat effectieve voorlichting een adequate voorlichtingstheorie veronderstelt en een gedegen onderzoek naar de kenmerken van het probleem

waarover moet worden voorgelicht.

Een voorbeeld uit de onderzoekspraktijk

Uit een onlangs door het IVA in samenwerking met de GGD Breda afgesloten onderzoek blijkt dat van de ouderen die een of meer medicijnen gebruiken, 56% een medicijn dusdanig lang gebruikt dat dit mogelijk ongewenst is. Bij 22% van de ouderen is het gebruik van combinatie(s) van medicijnen die mogelijk strijdig zijn, geconstateerd. 17% gebruikt dubbele combinaties van medicijnen en 15% mogelijk te hoog gedoseerde medicijnen. Tenslotte blijkt 10% van de ouderen een dusdanig groot aantal medicijnen te gebruiken, mogelijk in verband met de bestrijding van bijwerkingen van medicijnen, dat hierbij vraagtekens kunnen worden geplaatst.

Is dit toch niet onbelangrijke probleem van het ongewenst gebruik van medicijnen door ouderen door middel van voorlichting op te lossen, zo zou men zich kunnen afvragen. Kan dat door middel van schriftelijk voorlichtingsmateriaal, bijvoorbeeld bijsluiters?

Om die vraag echt goed te kunnen beantwoorden, zal men meer van die ouderen moeten af weten, ofwel inzicht moeten krijgen in mogelijke oorzaken van ongewenst medicijngebruik. Een opvallend resultaat uit hetzelfde onderzoek is dat ouderen met veel vormen van ongewenst medicijngebruik veel over hun medicijnen lezen en tevens veel moeite hebben met het lezen van de bijsluiters bij hun medicijnen. Daar ligt dan een aangrijpingspunt: bijsluiters, een vorm van schriftelijke voorlichting, zouden begrijpelijker en leesbaarder moeten worden gemaakt.

Afsluiting

Misschien is er in dit artikel geen hoopvol beeld van de voorlichtingskunde gegeven. Het zij zo. Als u uit mijn bijdrage begrepen heeft dat u bij voorlichtingsactiviteiten zeer dicht in de buurt bij ouderen en hun mogelijke problemen moet staan (weg van uw bureau, uit uw kantoor) en o.a. door gedegen onderzoek goed inzicht moet krijgen in mogelijke problemen, capaciteiten en wensen van ouderen, dan is het voorlichtingsdoel van dit artikel bereikt.

Literatuur

- Breemhaar, B., e.a., *Ouderen en medicijnen; de omvang en achtergronden van mogelijk ongewenst gebruik*, GGD/IVA, Breda/Tilburg, 1993.
- Galama, N., *Voorlichting aan psychotische patiënten; Riagg-voorlichting in crisissituaties*, Landelijk Centrum GVO, Utrecht 1993.
- Gray, M., 'Communicating with Elderly People', in: D. Pendleton en J. Hasler, *Doctor-Patient Communication*, Academic Press, Londen 1983, pp. 193-203.
- Hoenen, J.A.H.J., L.M. Tielen en A.E. Willink, *Patiëntenvoorlichting stap voor stap*, Uitgeverij voor Gezondheidsvoorlichting, Rijswijk, 1988.
- Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*, Samsom, Alphen aan den Rijn, 1985.
- Mandemaker, T., J. Pruyn en L. Jonkers-Kuiper, *Continuïteit van patiëntenvoorlichting; een verkennende studie*, NIZW/IVA, Utrecht/Tilburg 1990.
- Midden, C., en C. Louw, 'Emotiegerichte voorlichting', in: D.O. Cox e.a. (red.), *Voorlichtingskunde; ontwikkelingen in theorie en praktijk*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1992, pp. 43-57.
- Muskens, G., en W. van Oorschot, *Informatiebehoeften, informatiezoekgedrag, moeilijke doelgroepen; balans van de eerste fase van een themaproject*, IVA, Tilburg, 1985. Er is ook een samenvatting van dit hoofdrapport.
- Oorschot, W.J.H. van, *Voorlichting aan ouderen; theorie en praktijk*, IVA, Tilburg, 1986.
- Oorschot, W.J.H. van, en S. Serail, *Onderzoeksdossier bij het rapport 'Voorlichting aan ouderen; theorie en praktijk'*, IVA, Tilburg, 1986.

BELEID

KASSA
11

Bondgenoten of concurrenten - het beleidsveld nader bekeken

M. Knegtel[1]

Ouderenbeleid is helaas niet simpelweg te herleiden tot één of twee organisaties, beleidsniveaus of onderwerpen. Het beleidsveld ziet er aanzienlijk complexer uit. Het inkomensbeleid voor ouderen wordt op landelijk niveau bepaald, maar ook gemeenten zijn actief met gemeentelijk minimabeleid. Verzorgingshuizen zijn onderwerp van provinciaal beleid en het flankerend ouderenbeleid ondersteunt op lokaal niveau het zelfstandig wonen van ouderen en verstrekt daarbij ook vergoedingen.

Uit het complexe beleidsveld heeft de Wetenschapswinkel een viertal organisaties benaderd en gevraagd hun visie te geven op het terrein van ouderen, financiële rechten en voorlichting. Deze organisaties hebben gemeen dat zij actief zijn op dit beleidsterrein, maar verschillen in hun benaderingswijze. Twee van hen, het gemeentelijk ouderenbeleid (gemeente Rotterdam, zie bijdrage Doorgeest) en het Gecoördineerd OuderenWerk (bijdrage Aerts en Van Daelen) richten zich daarbij duidelijk op het lokale beleid. De ouderenbonden (bijdrage Van Nassau) en de vakbonden (Zwart) zijn zowel actief op lokaal als op nationaal niveau.

In dit artikel wordt beknopt ingegaan op de afzonderlijke organisaties, op hun sterke en zwakke punten en hun onderlinge verhoudingen. Het lokale niveau krijgt veel aandacht, omdat op dit niveau al deze organisaties een belangrijke rol (kunnen) spelen.

1. Gemeentelijk ouderenbeleid

Ouderen kunnen net als ieder ander van bepaalde voorzieningen gebruik maken en in die zin is gemeentelijk ouderenbeleid niet anders dan gemeentelijk beleid voor andere bevolkingsgroepen. Waar het gewone beleid echter niet helemaal past, wordt facet-beleid gemaakt, d.w.z. het algemene beleid wordt 'bijgepunt'. Voor ouderen kan dan specifiek beleid, bijvoorbeeld op het terrein van wonen,

---

[1]Drs. Max Knegtel is werkzaam als ontwikkelaar en adviseur op het terrein van het ouderenwerk bij het PON, Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant.

inkomen of zorg, worden opgezet. Voor specifieke deelgroepen kan een doelgroepenbeleid worden gevoerd.

Gemeenten krijgen steeds meer mogelijkheden om actief beleid te voeren, ook voor ouderen. Decentralisatie van taken van nationaal en provinciaal naar lokaal niveau, geeft gemeenten de mogelijkheid het beleid te sturen met subsidies en regelgeving. Op de voor ouderen belangrijke velden huisvesting, zorg en inkomen komen gemeenten daarmee in toenemende mate voor belangrijke beslissingen te staan.

Op het terrein van huisvesting bijvoorbeeld kunnen gemeenten op diverse terreinen sturen en bijsturen: er kan een gericht toewijzingsbeleid gevoerd worden, waarbij er aandacht is voor speciaal voor ouderen geschikte woningen; in nieuwbouwprogramma's kan bouwen voor ouderen een belangrijk aandachtspunt zijn. Dergelijke beleidsvoornemens kunnen worden opgenomen in een nota Ouderenhuisvesting, waarmee men op lokaal niveau aan de slag kan.

Wat betreft het zorgbeleid zijn de mogelijkheden aanzienlijk beperkter. Het merendeel van de zorg is/wordt ondergebracht in de AWBZ en is derhalve niet of moeilijk door de gemeente te beïnvloeden. Met de toegenomen aandacht voor zelfstandig wonen en de verantwoordelijkheid voor de lokale volkshuisvesting, wordt echter dit terrein voor de gemeente steeds belangrijker. Met het geld voor het Flankerend Ouderenbeleid kan de gemeente iets doen op het gebied van de aanvullende zorg en dienstverlening. Vaak zijn dat zaken als maaltijdvoorziening, alarmering en extra voorzieningen in woon-zorg projecten.

Gemeenten mogen geen inkomenspolitiek voeren. Zij kunnen echter wel maatregelen nemen, die voor de ouderen die op het bestaansminimum leven, enige verlichting kunnen brengen.[2] De Bijzondere Bijstand is één van de hiervoor bruikbare instrumenten. Na de decentralisatie van de Bijzondere Bijstand kan het verlenen van financiële ondersteuning veel beter worden afgestemd op individuele omstandigheden. Een ander instrument van gemeentelijk minimabeleid is het toepassen van prijsdifferentiatie op een aantal voorzieningen en diensten.

---

[2]In de bijlage aan het eind van deze bundel wordt een aantal van deze maatregelen genoemd en beschreven.

Achteraf kan dan eventueel de leverantie worden gesubsidieerd, zoals bij de warme maaltijdvoorziening (PWO 1992).
Kortom, er zijn op diverse beleidsterreinen mogelijkheden voor gemeentelijk ouderenbeleid. Door de complexiteit van de vraagstukken, waarmee ouderen worden geconfronteerd, wordt er steeds meer nadruk gelegd op onderlinge afstemming. Gemeentelijk ouderenbeleid dient te worden geïntegreerd. Zwier definieert gemeentelijk geïntegreerd ouderenbeleid als beleid dat zich richt op 'het tot stand brengen van een samenhangend patroon van voorzieningen en regelingen voor ouderen dat voor hen optimaal toegankelijk is en hen in staat stelt zelfstandig en op volwaardige wijze deel te nemen aan de lokale samenleving en dat deels deel uitmaakt van het algemeen voorzieningenpatroon en deels is afgestemd op individuele wensen, noden, behoeften en mogelijkheden van specifieke groepen ouderen.' (Zwier 1991:15). Ook Huijsman en Knegtel wijzen op het belang van een integrale aanpak van het gemeentelijk ouderenbeleid (Huijsman & Knegtel 1991). Zij pleiten voor een gescheiden aanpak van vraag en aanbod. Het aanbod van voorzieningen voor ouderen kan pas efficiënt werken en effectief zijn, wanneer de produkten op maat en vorm van de vraag worden geleverd. Vragers zullen daarbij de inhoud en de kwaliteit van het produkt moeten beoordelen en bewaken. Dat kan wanneer men gescheiden opereert maar op essentiële momenten de handen ineen slaat. Daarvoor dienen op lokaal niveau de mogelijkheden te worden gecreëerd (Huijsman & Knegtel 1991:7/8).

2. Voorlichting

Een integrale aanpak zal met name bij voorlichting zijn vruchten afwerpen. Voorlichting over het bestaan van diverse diensten, kortingen en vergoedingen hoort onderdeel te vormen van het gemeentelijk ouderenbeleid. Op dit gebied dient nog het nodige te gebeuren: het blijkt immers voor veel ouderen nog problematisch om de weg te vinden in het doolhof van regelingen en voorzieningen. Gemeenten hebben de plicht hier iets aan te doen. Eén van de initiatieven die in het kader van een integrale beleidsbenadering steeds vaker wordt ondernomen is het inrichten van een één-loket systeem, een centraal meldpunt voor hulp- en informatievragen van ouderen. Met de nieuwe Wet Voorzieningen Gehandicap-

ten krijgen gemeenten een aantal taken toegedeeld die de inrichting van een dergelijk breed loket nog interessanter maken. Er zijn echter diverse instellingen die elk hun eigen één-loket-idee propageren. De instellingen voor Thuiszorg willen één loket realiseren, maar ook instellingen als GAK en GMD zijn actief; GAK en GMD hebben gezamenlijk zelfs een nieuw bedrijfsonderdeel, 'GAK/GMD-voorzieningen', opgericht (Kaandorp 1993).

De instellingen voor *Gecoördineerd Ouderenwerk* hebben een spilfunctie in het gemeentelijk ouderenbeleid. In het algemeen wordt aan deze instellingen drie hoofdfuncties toegedacht: een ontwikkelingsfunctie, een coördinatiefunctie en een informatiefunctie. Het lijkt dan ook voor de hand liggend, dat juist het GOW initiatieven neemt voor het ontwikkelen van een één-loket-systeem op lokaal niveau. Het slagen van een dergelijke onderneming is echter in sterke mate afhankelijk van de positie die het GOW in het plaatselijke krachtenveld inneemt. Het GOW heeft, met name in de zorgsector, weinig machtsmiddelen tot haar beschikking om instellingen te 'dwingen' medewerking te verlenen aan de initiatieven die ze onderneemt. De meeste zorg en dienstverlening wordt immers gefinancierd uit de AWBZ en de financiers en leveranciers van zorg zijn in het veld degenen met een belangrijke, financiële, machtspositie. Het GOW moet het meestal hebben van opgebouwde deskundigheid, goodwill en charisma van de functionaris, relaties met de doelgroep. Dat is niet zo'n solide basis voor gemeentelijke beleidsontwikkeling.

Toch wordt het GOW in toenemende mate ingezet voor gemeentelijk ouderenbeleid. Met de decentralisatie van de Wet Voorzieningen Gehandicapten zijn er kansen voor een uitbreiding van de doelgroep en daarmee uitbreiding van de invloed van het GOW. Het bestaansrecht van deze instellingen krijgt daarmee meer kansen. Het GOW kan zich eveneens richten op ondersteuning van groepen ouderen. Ook daarmee verwerft zij meer legitimiteit. In dit kader is samenwerking met de ouderenbonden van groot belang.

3. Belangenbehartiging

Om ouderenbeleid echt toe te kunnen spitsen op de wensen en behoeften van ouderen is het essentieel dat ouderen invloed kunnen uitoefenen op het beleid

en dat zij hun belangen laten behartigen. Verschillende organisaties werpen zich op als belangenbehartiger van ouderen. De voornaamste zijn de ouderenbonden en de vakbonden. Ook vertegenwoordigers van consumenten/patiënten zouden echter in de nabije toekomst een rol kunnen gaan spelen. In het kader van de stelselwijziging van de gezondheidszorg wordt aan de consumenten/patiënten een rol als derde partij aan de onderhandelingstafel van producenten en financiers in de gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening ingeruimd.
Ouderen vormen in aantal de grootste consumenten van de zorg. De verscheidenheid in belangengroepjes is echter groot. Er zijn vertegenwoordigers van geestelijk gehandicapten, lichamelijk gehandicapten, ouderen en binnen deze groepen nog weer subgroepen naar ziekte (kankerpatiënten, patiënten die lijden aan spierziekten, enz.), naar geloof, naar sekse of naar leeftijd. Kortom, het is niet eenvoudig om te komen tot werkbare patiënten/consumenten-platforms.

Ouderenbonden

De ouderenbonden werpen zich, zowel landelijk als lokaal, op als de belangenbehartigers voor ouderen. Met name op het platteland en in de kleinere steden hebben de bonden veel leden. De relatief hoge organisatiegraad is in het verleden voor een groot deel opgebouwd rond activiteiten op het terrein van recreatie en later ook educatie. Nationaal hebben de samenwerkende ouderenbonden zich sterk gemaakt voor goede inkomens- en zorgvoorzieningen.
De laatste jaren wordt, met wisselend succes, steeds meer aandacht besteed aan lokale belangenbehartiging. De uitgebreide plaatselijke netwerken van de bonden laten zich echter niet één-twee-drie omschakelen voor bijvoorbeeld activiteiten op het terrein van financiële rechten en voorlichting. Zij zijn immers in eerste instantie ontwikkeld voor recreatieve activiteiten. Toch hebben de ouderenbonden wel degelijk invloed op lokaal niveau, maar dit lijkt eerder te danken aan de positie van plaatselijke bondskaderleden in het gemeentelijk netwerk, dan aan de invloed van de ouderenbond als belangenorganisatie.

Vakbonden

De vakbonden worden in toenemende mate actief op de markt van ouderen. Zeker nu er steeds meer wordt gesproken over zaken als het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd, flexibele pensionering en leeftijdsbewust personeelsbeleid, groeit de aandacht van en voor de vakbeweging in relatie tot ouderenbeleid. Bovendien roeren ouderen en uitkeringsgerechtigden zich binnen de vakbeweging steeds meer.

De vakbonden zijn sterk gericht op belangenbehartiging van hun leden. In die zin kan de vakbeweging veel voor ouderen betekenen. Specifieke ouderenbelangen hoeven echter niet direct op de weg van de vakbeweging te liggen. Zo kunnen de belangen van ouderen als consumenten in de zorg volkomen tegengesteld zijn aan de belangen van werknemers in de zorg. Waar bijvoorbeeld ouderen gebaat zouden kunnen zijn bij het invoeren van een onkostenvergoeding voor mantelzorgers om zo het aanbod van zorgverlening te verhogen, zullen vakbonden zich verzetten in verband met verdringing van professionele krachten.

Vakbeweging en ouderenbonden kunnen toch veel aan elkaar hebben. De vakbeweging kan het netwerk en ledental van de ouderenbonden goed gebruiken, de ouderenbonden zouden heel wat kunnen leren van de strategieën van de vakbeweging. De samenwerking tussen ouderenbonden en vakbonden staat echter nog op een laag pitje. Op landelijk niveau zijn zij met elkaar in gesprek gekomen en op sommige plaatsen wordt op lokaal niveau samengewerkt. Het spanningsveld tussen de vakbeweging en ouderenbonden als bondgenoten of juist als concurrenten, is echter nauwelijks verminderd (Van Berkel e.a. 1992). De cultuur en de sfeer van de organisaties ligt eveneens wijd uiteen. Wanneer vakbonden, ouderenbonden en consumentenorganisaties de handen ineen zouden slaan, zou een nieuwe beïnvloedingsstructuur kunnen ontstaan. Het beleid zou hiermee een kwaliteitsimpuls ondergaan, omdat de vraagzijde wordt versterkt en het beleid daardoor beter kan aansluiten op de wensen en behoeften van ouderen.

4. De toekomst

Het beleidsveld kenmerkt zich door organisaties die elkaars concurrent zijn, maar ook elk hun eigen capaciteiten hebben. Een integraal gemeentelijk ouderenbeleid biedt mogelijkheden voor een actief ouderenbeleid. Het Gecoördineerd OuderenWerk heeft reeds een coördinerende functie en lijkt daarmee de aangewezen organisatie om zich bezig te houden met integraal ouderenbeleid. De ouderenbonden bezitten de netwerken, die met aanpassing, geschikt zouden kunnen zijn om ouderen met vragen/problemen omtrent hun financiële rechten te bereiken. De vakbonden bezitten expertise aangaande de inhoud van die rechten en strategieën om op landelijk niveau de stem van ouderen nog luider te laten horen.

Op gemeentelijk niveau kunnen deze organisaties elkaar versterken in een integrale aanpak van het ouderenbeleid. De gemeentelijke overheid kan daar haar voordeel mee doen. Wanneer de netwerken van de onderscheiden organisaties worden ingezet om de ouderen plaatselijk rond belangenbehartiging actief te krijgen, dan komt er een beweging op gang die met kracht een derde partij kan gaan worden. De concurrenten kunnen bondgenoten worden om voor ouderen, maar ook voor andere groepen die in de knel zitten zoals gehandicapten, voorwaarden te scheppen om zo zelfstandig en onafhankelijk mogelijk te functioneren.

Literatuur

- Berkel, R. van, A. Dekker, C. van Doesum, K. Zwart, *Ouderen en uitkeringsgerechtigden in beweging*, Jan van Arkel, Utrecht, 1992.
- Huijsman, R., M. Knegtel (red.), *Vorm een nieuw lokaal ouderenbeleid*, Bekker & Van de Vegt, Assen, 1991.
- Kaandorp, J., 'GAK/GMD-voorzieningen: één loket voor gehandicapten en ouderen', in: *Senior* 6 (1993), pp. 16-17.
- PWO, *Warme maaltijdvoorziening voor ouderen: inkomensafhankelijke tariefstelling*, Provinciaal Welzijnsberaad Ouderen, Tilburg, 1992.
- Zwier, C.J.B. (red.), *Lokaal Ouderenbeleid*, VNG, 's-Gravenhage, 1991.

Gecoördineerd ouderenwerk - een luis in de pels van gemeenten

M.C.M. Aerts en F.H.A van Daelen[1]

Eind 1992 werd besloten tot het vaststellen van een nieuwe koers voor de Noord-Brabantse Vereniging van Stichtingen voor Gecoördineerd Ouderenwerk (NBVG). Deze nieuwe koers werd omschreven in de beleidsnota Koers en Visie (Vermolen 1992). In deze nota werd een vijftal nieuwe taken aan het takenpakket van de NBVG toegevoegd, dan wel ter vervanging van min of meer door de ontwikkelingen achterhaalde taken opgenomen. Eén van die vijf nieuwe taken heet voorlichting.

In dit artikel wordt meer inzicht geboden in de rol die het Gecoördineerd Ouderen Werk (GOW) speelt en zou kunnen en willen spelen op het terrein van de voorlichting over financiële rechten aan ouderen. Allereerst zal worden ingegaan op de het ontstaan en de positie van het Gecoördineerd Ouderen Werk. Vervolgens op haar taken en met name haar voorlichtingstaken en tot slot zal aangegeven worden waarom het Gecoördineerd Ouderen Werk een belangrijke rol kan vervullen in de voorlichting aan ouderen.

Vooraf rest nog één opmerking, en wel over de naamgeving aan het ouderenwerk. Vele regionale of lokale instellingen hebben een rechtspersoon in de vorm van een stichting, waardoor de naam SWO, Stichting Welzijn Ouderen is ontstaan. Binnen het VOG (Vereniging van Ondernemingen in de Gepremieerde en Gesubsidieerde Sector), wordt dan ook niet meer gesproken van Gecoördineerd Ouderen Werk, maar van Welzijn Ouderen. Ook komt het voor dat de aandachtsfunctie voor de doelgroep ouderen is ondergebracht in een stedelijke of gemeentelijke welzijnsorganisatie. Overal waar in dit artikel de afkorting GOW wordt gebruikt, wordt tevens gedoeld op dergelijke stedelijke of gemeentelijke welzijnsorganisaties en op Stichtingen Welzijn Ouderen.

---

[1]Dhr. Aerts is voorzitter, dhr. Van Daelen secretaris van de Noord-Brabantse Vereniging van Stichtingen voor Gecoördineerd Ouderenwerk.

1. Ontstaan van het Gecoördineerd Ouderen Werk

Het GOW is ontstaan in de 60-er jaren uit het vroegere werk in dienstencentra en het open bejaardenwerk. Halverwege de 70-er jaren kwam er een mutatie tot stand, omdat de subsidiërende overheid het noodzakelijk achtte meer coördinatie tot stand te brengen tussen de voorzieningen voor ouderen. In 1980 werd de werksoort meer en meer erkend door de afkondiging van de (Voorlopige) Rijksbijdrageregeling GOW. Deze regeling maakte het mogelijk voor Gemeentebesturen en/of particuliere organisaties om professionele medewerkers aan te trekken voor de ondersteuning van het werk op basis van het aantal ouderen in de gemeenschap. Per betaalde medewerker moesten er minstens 2000 ouderen zijn. Later werd deze regeling geïntegreerd in de Welzijnswet van 1985. Deze wet kwam tot stand onder druk van de lokale overheden, die aan politiek en bestuurlijk Den Haag lieten weten, meer en beter zicht te hebben op de lokale behoeften en noden en derhalve een meer doelmatige besteding van de geldmiddelen tot stand te kunnen brengen.

Het lijkt er hier en daar wel eens op dat de gemeenten dit alles zijn vergeten. Het handelen van sommige gemeentebesturen doet zulks althans vermoeden, vooral in die situaties waarin bezuinigingen de basis blijken van gemeentelijke reorganisatieplannen.

De NBVG op provinciaal, en de VOG (Vereniging van Ondernemingen in de gepremieerde en gesubsidieerde sector) op landelijk vlak, zullen niet nalaten de gemeenten kritisch te achtervolgen en voor hen op te treden als het 'blijvend geheugen' in dit kader. Het VOG bracht onlangs het rapport 'Landelijke gegevens over Stichtingen Welzijn Ouderen uit (VOG 1993). Uit dit onderzoeksrapport blijkt een aantal opmerkelijke feiten:

- Stichtingen Welzijn Ouderen bereiken meer dan 700.000 mensen ouder dan 55 jaar
- gemeentelijke subsidies lopen terug
- de preventiefunctie van SWO's is veelomvattend
- er is veel aandacht voor kwaliteitsverbetering
- driekwart van de beroepskrachten is vrouw

Ook de intensieve samenwerking met de ouderenorganisaties wordt geschetst. Het blijkt dat 76% van de bestuursleden van GOW's afkomstig is van de ouderenorganisaties.
Kortom, uit het voorgaande blijkt duidelijk dat het Gecoördineerd Ouderen Werk een historie kent die stevig verankerd is in de samenleving.

2. Taken en activiteiten van het GOW

Het takenpakket van het GOW kan worden onderscheiden in kerntaken en afgeleide projecttaken. De kerntaken vormen de basis, de overigen zijn variabel, al naar gelang de lokale of regionale afspraken, omstandigheden en mogelijkheden. Voor de Noord-Brabantse Vereniging van Stichtingen voor Gecoördineerd Ouderenwerk (NBVG) staat het vast als een huis dat voorlichting behoort te worden gerekend tot de kerntaken. In de beleidsnota Koers en Visie is dit immers één van de vijf innoverende taakvelden die worden aangegeven. Niet zozeer omdat tot dusver de taak voorlichting niet of nauwelijks aan de orde kwam, maar meer doordat het inzicht is gegroeid dat de doelgroep ouderen in toenemende mate behoefte heeft aan een wegwijzer. Voorlichting moet meer en meer gezien worden als een vak dat vraagt om professionele attitudes. Als een instelling voor GOW voorlichting in haar takenpakket opneemt, dat zij voorlichting wil, kan en zal geven, dan zal ook de verantwoordelijkheid genomen moeten worden ter zake kundig te zijn of te worden. De ontwikkeling van de benodigde deskundigheid ziet de NBVG als één van haar kerntaken. Die deskundigheid wordt noodzakelijk geacht voor zowel bestuurders als projectleiders van de instellingen voor GOW.
In het werkplan van de NBVG is voor 1993 een bedrag van ruim *f* 30.000,- uitgetrokken voor de ontwikkeling van deze kerntaak. De deskundigheidsverwerving zal zowel worden gericht op de voorlichtingstaak van de instelling zelf (voorlichting over eigen doen en laten naar de doelgroep; wat mag men wel en niet verwachten) als naar de voorlichtingstaak in het algemeen (hoe geef je op een adequate manier voorlichting over ontwikkelingen in de samenleving, bijvoorbeeld over de Wet Voorziening Gehandicapten (WVG)). De voorlichting over de Wet Voorziening Gehandicapten vormt een actueel voorbeeld en laat

zien hoezeer het noodzakelijk wordt geacht goed voorlichting te kunnen geven. In samenspraak met organisaties op het terrein van Gehandicaptenzorg, wordt dit jaar op tal van niveaus voorlichting gegeven aan ouderen en gehandicapten over de nieuwe wet.
Het beleid van de NBVG sluit naadloos aan op de feitelijke ontwikkeling in ons land. Het is te voorzien dat, met de volumegroei in het vooruitzicht en de volume-afname van de geldmiddelen voor het GOW (zie conclusie VOG-rapport), de noodzaak tot voorlichten zal toenemen. Gelijktijdig moet worden onderkend dat met minder geld meer moet worden gedaan. Is het geven van voorlichting wel een voldoende meetbare output voor een subsidiënt? Ligt hier mogelijk nog een dreiging voor deze taak?

3. Voorlichting op tal van terreinen

Zoals reeds vermeld, bereikt het GOW meer dan 700.000 55-plussers. Concreet blijkt uit het onderzoek van het VOG dat instellingen voor GOW zowel mondeling als schriftelijk voorlichting aan ouderen geven over: gezond leven; gebruik van medicijnen; veiligheid (op straat en in huis); rijvaardigheid in het (fiets)verkeer; persoonlijke verzorging/hygiëne; incontinentie; dementie; hart/vaatziekten; het organiseren van gezondheidsmarkten; het organiseren van voorlichtings-inspraakbijeenkomsten; ter zake van gemeentelijk beleid op het terrein van verkeer en woningbouw; het opstarten/begeleiden van woonbehoefte-onderzoeken en de resultaten doorvertalen naar de doelgroep; helpen bij het invullen van formulieren/het invullen van belastingformulieren; het aanvragen van bijstand; notariële kwesties; zorgcoördinatie (bereikbaarheid van zorgvoorzieningen). Kortom, een hele waslijst met continue activiteiten op het terrein van informeren en voorlichten. Daaronder vinden we ook veelvuldig voorlichtingsactiviteiten op het terrein van de financiën. Immers daar waar je een vertrouwensfunctie hebt, gezien vanuit de individuele oudere, ontkom je er niet aan om ook op dat vlak een dienstverlenende hand uit te steken.

4. Het belang van het Gecoördineerd Ouderen Werk

Het GOW is vertrouwensorgaan, erkend door de overheid en soms, in het belang van de ouderen, een luis in de pels van diezelfde (subsidiërende) overheid. Daar waar het gaat om de mogelijkheid van ontheffing of teruggave van gemeentelijke belastingen of heffingen hoort het GOW actief te zijn en de doelgroep te wijzen op bepaalde rechten en hen behulpzaam te zijn bij het verwerven van die rechten. Daarmee wordt aangegeven hoe de taak van het GOW zich verhoudt ten opzichte van de Gemeente of de Gemeentelijke Sociale Dienst. Het moge duidelijk zijn dat zo'n Dienst minder gemakkelijk die rol van 'luis' vervult dan het GOW. Daarmede wordt tevens duidelijkheid verschaft over de zienswijze van het NBVG ten aanzien van de beoordeling van voorlichtingsactiviteiten door een Bond of een Gemeentelijke Dienst. Beide hebben toch ergens wel een beperking in zich, vooral waar het gaat om algemene voorlichting. Beide kunnen immers behoorlijk worden gehinderd door hun eigen achterban of men dat nu wil of niet, anderen kunnen dat toch zo zien!

Het GOW wordt gezien als onafhankelijk/objectief, niet bevooroordeeld ten opzichte van de doelgroep en dat is een groot goed. Dat laat natuurlijk onverlet dat de samenwerking met derden, waaronder de ouderenbonden en de gemeente optimaal behoort te zijn. Het mede betrekken van deze organisaties bij het werk is van groot belang. Die openheid kenmerkt het GOW evenzeer.

Het GOW is echter beperkt in haar middelen. Een grondige samenwerking met vrijwilligers is absoluut noodzakelijk en onmisbaar. Zonder vrijwilligers geen GOW! Maar ook dat laat onverlet dat die vrijwilligers ondersteuning behoeven, professionele ondersteuning zelfs. Ook in dat kader biedt het GOW een interessant maatschappelijk kader. Het moet immers uitgesloten worden geacht dat een gemeente kan functioneren met behulp van zo'n gigantisch groot aantal vrijwilligers. De motivatie van de vrijwilliger is van zodanige aard en kaliber dat het GOW een uitstekende context blijkt voor de vrijwillige inzet van velen. Dankzij hen blijkt juist veel te kunnen dat anders onmogelijk zou blijken.

Tenslotte nog dit: Zeer onlangs verscheen het advies 'Voor eigen rekening ?' (Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid 1993) over eigen betalingen van

ouderen in de gezondheidszorg. De raad acht de invoering van verplichte eigen risico's aan de voet voor chronisch zieken, gehandicapten en veel ouderen, als een niet gewenste uitwerking van het systeem van eigen betalingen. Het is van belang dat dergelijke maatschappelijke opvattingen op een adequate manier worden doorvertaald naar de doelgroep, opdat tijdig van instemming of afkeuring blijk kan worden verkregen. Daartoe is het gewenst dat de ouderen (in Noord-Brabant) kunnen beschikken over een eigen blad een tijdschrift met actueel nieuws van belang. De NBVG stelt zijn periodiek blad Infobundel Ouderenwerk Noord-Brabant ter beschikking voor een dergelijk doel. Ook hier zijn wij als Vereniging bereid de hand metterdaad uit te steken.

Literatuur

- Vermolen, C. (red.), *Koers en Visie - plan voor ontwikkeling van strategisch beleid*, Tilburg, 1992.
- VOG, *Landelijke gegevens over Stichtingen Welzijn Ouderen*, Utrecht, 1993.
- Voorlopige Raad voor het Ouderenbeleid, *Voor eigen rekening? - advies over eigen betalingen van ouderen in de gezondheidszorg*, Rijswijk, 1993.

Overheidsvoorlichting - vele kapiteins op één schip

K. Doorgeest[1]

In een stad als Rotterdam zijn nogal wat verschillende organisaties betrokken bij de voorlichting aan ouderen: Woonruimtezaken, Raadslieden, Dienstencentra, GGD, Thuiszorg, Sociale Dienst en tal van kleinschalige, wijkgebonden initiatieven. In het verleden verzorgden al deze organisaties zèlf hun voorlichting aan ouderen. Dat werkte verwarring in de hand: de doelgroep wist niet met welke vraag ze bij welke instantie terecht kon. Ook was er geen eenheid in de kwaliteit van de voorlichting. De éne organisatie maakte onduidelijke, onleesbare, formele (kortom: onbegrijpelijke) produkten, terwijl de andere organisatie met haar informatieactiviteiten beter aansloot bij de doelgroep. De bedoeling van het project Informatievoorziening Ouderen was van plan om al deze 'voorlichtingsenergie' te bundelen.
Het idee achter het project was duidelijk: de oudere zou niet langer eindeloos hoeven te zoeken naar díe instantie die een antwoord zou kunnen geven op een bepaalde vraag: alle gewenste informatie zou via één kanaal beschikbaar komen en zou aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Het één-loket-principe dus. Het project is echter nooit op een goede manier van de grond gekomen. In dit artikel wordt ingegaan op de achtergronden hiervan. Eerst wordt nader ingegaan op de ambitieuze doelstellingen van overheidsvoorlichting, vervolgens op de uitkomsten ervan in de praktijk.

1. Ambitieuze doelstellingen

Overheidsbeleid is er op gericht om problemen op te lossen, te verminderen en te voorkomen. Om het beleid ten uitvoer te brengen, kan de overheid een aantal instrumenten gebruiken. Voorlichting is één van de instrumenten; andere instrumenten zijn bijvoorbeeld regelgeving, fiscale maatregelen of subsidies.
De inzet van het beleidsinstrument voorlichting is de laatste jaren sterk toegenomen. Dat komt niet in de laatste plaats door het feit dat andere beleidsinstrumen-

---

[1]Mevr. drs. K. Doorgeest is momenteel werkzaam als voorlichter bij het Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening. Tot 1 januari 1993 was zij werkzaam bij de gemeente Rotterdam en betrokken bij het Project Informatie Voorziening Ouderen.

ten in het verleden niet effectief zijn gebleken. De keus voor een relatief nieuw en goedkoop beleidsinstrument is dan snel gemaakt.
Grote groepen voorlichters zijn van mening dat voorlichting niet wilsbeïnvloedend mag zijn. Het belang van de voorgelichte staat in deze optiek steeds voorop en de voorlichting zou zich moeten bezighouden met 'bewust gegeven hulp bij menings- of besluitvorming'. Er zijn echter ook legio voorlichters die zich wel richten op wilsbeïnvloeding. Deze voorlichters zijn van mening dat voorlichting zich zou moeten richten op mentaliteits- en gedragsverandering van de doelgroep. Bijna de helft van de door de Rekenkamer onderzochte Rijksvoorlichtingscampagnes beoogde een verandering in kennis, houding of gedrag (Kordes & van der Zanden 1991). De effecten van de campagnes stonden echter in schril contrast met de ambitieuze doelstellingen: de verandering in kennis varieerde van 1% tot 20%, de verandering in houding van 0% tot 12% en de verandering in gedrag varieert tussen 0 % en 13 %. Het is op basis van deze gemeten effecten merkwaardig dat de doelstellingen van rijksvoorlichting zo ambitieus werden geformuleerd en nog stéédS worden geformuleerd, terwijl er in de praktijk zo weinig van terecht blijkt te komen.
Als men daarbij bedenkt dat de Rijksvoorlichting in een zeer ruim financieel en personeel jasje zit, doet dit het ergste vermoeden voor de effectiviteit van de gemeentelijke voorlichtingsinspanningen. In ongeveer driekwart van de gemeenten is hooguit één persoon belast met voorlichtingstaken (VNG 1991). De betreffende ambtenaar is waarschijnlijk al blij als hij/zij elk jaar op tijd de gemeentegids af heeft, wekelijks de college-vergaderingen kan bijwonen en bij tijd en wijle een inspraakavond voor bewoners kan organiseren.

2. Het Project Informatie Voorziening Ouderen

Het idee achter het Project Informatievoorziening Ouderen was, zoals reeds aangegeven, in wezen heel simpel. Alle organisaties die in de huidige situatie voorlichting geven aan ouderen, zouden hun energie moeten bundelen. De verschillende organisaties zouden zich via één loket aan de doelgroep moeten presenteren. De doelgroep zou dus niet langer geconfronteerd worden met een veelheid aan organisaties die over even zovele onderwerpen voorlichting geven.

Het project ging van start met het samenstellen van een gemeenschappelijk voorlichtingsboekje, als basis voor verdere voorlichtingsactiviteiten. Dit boekje lijkt veel op het voorlichtingsboekje dat door vrijwel alle Sociale Diensten in Nederland wordt gebruikt (het vragenboek over de bijstand). In het ouderenboekje staan allerlei praktische vragen en antwoorden over tal van onderwerpen. De vragen die in het boekje beantwoord worden, zijn geselecteerd naar aanleiding van een onderzoek onder instellingen die met ouderen te maken hebben. De vragen zijn verdeeld over een aantal hoofdstukken. Op alle vragen wordt een zo kort mogelijk, maar tegelijkertijd zo praktisch mogelijk antwoord gegeven. Natuurlijk ontbreken ook een trefwoordenlijst en een lijst met instellingen niet. Het boekje is uitgebreid getest onder ongeveer 150 ouderen en het bleek dat zij het boekje zeer waardeerden. Tevens bleek dat de doelgroep goed zijn weg kon vinden in het boekje. Het boekje is inmiddels af en verschijnt in het najaar 1993 (Vragenboek, 1993); de uitgave markeert tevens - jammer genoeg - het einde van het Project Informatievoorziening Ouderen.
Het was natuurlijk veel beter geweest als het niet bij de uitgave van alleen het boekje was gebleven. Er waren ideeën genoeg. Het plan was om een media-mix op te zetten, waarin het boekje een centrale spil zou zijn, maar ondersteund zou worden door andere media. Concreet betekent dit dat het boekje gebruikt zou moeten gaan worden in combinatie met bijvoorbeeld persoonlijke contacten van intermediairen met de doelgroep, uitzendingen op de lokale tv, voorlichtingsbijeenkomsten, spreekuren, informatietelefoon en artikelen in huis-aan-huisbladen. Naar de reden waarom het project onvoldoende van de grond is gekomen kan men waarschijnlijk alleen maar gissen. Mijn eigen inschatting is dat er te weinig draagvlak voor het project was binnen de betrokken organisaties. Er bestond te weinig animo om energie te steken in iets anders dan de eigen organisatie. In een dergelijke project krijgt men nu eenmaal te maken met een soort competentie-strijd. Elke organisatie heeft zo zijn eigen ideeën over wat goed is en wat niet goed is. En omdat organisaties zelden bevoegdheden/ verantwoordelijkheden uit handen geven, zijn er vele kapiteins op één schip. En het is mijn ervaring dat je met een dergelijk schip zelfs niet eens de haven uitkomt ...

3. Para-professionele voorlichting als alternatief

Para-professionele voorlichting is een relatief nieuwe voorlichtingmethodiek. In binnen- en buitenland is een aantal experimenten met deze voorlichtingsvorm in gang gezet. In de praktijk blijkt dat de aanpak een gunstige invloed heeft op de effecten van voorlichting.

Wat is para-professionele voorlichting? Het is een voorlichtingsvorm die zich kenmerkt door een kleinschalige, buurtgerichte aanpak. De bestaande sociale structuren van een wijk worden gebruikt om de voorlichting uit te voeren. De leden van de doelgroep worden van meet af aan betrokken bij alle stappen in het voorlichtingsproces. Zo denken ze bijvoorbeeld mee over de onderwerpskeuze van de voorlichting en zijn zij zelfs uiteindelijk degenen die de voorlichting gaan uitvoeren. Concreet betekent dit dat er bij het opzetten van een project in een 'buurtje' gezocht moet worden naar ouderen die het sociale netwerk van ouderen in diezelfde buurt kénnen en bij diezelfde groep ouderen ook vertrouwen wekken. De term 'buurtje' is bewust gekozen, omdat 'wijk' - in ieder geval in een stad als Rotterdam - al veel te grootschalig zou kunnen zijn. Een brede verkeersader kan mensen al het gevoel geven dat het gebied aan de andere kant van de weg niet meer 'hun buurt' is. Het is zaak om aan te sluiten bij de beleving van de doelgroep over 'hun buurt' en de mensen die in 'hun' sociale netwerk belangrijk zijn (Doorgeest 1992).

Het idee achter de methode van 'para-professionele voorlichting' is dat de para-professionele voorlichter als geen ander de taal van doelgroep spreekt en dat hij de informatiebehoeften van de doelgroep kent, zelfs als die slechts latent aanwezig zijn. De doelgroep zal de para-professionele voorlichter ervaren als één van hen.

Men moet er voor waken dat de voorlichter niet weer na korte tijd opstapt. De para-professionele voorlichter moet van begin af aan serieus worden genomen wat betreft opleiding en scholing. De ouderen die voor een functie als para-professionele voorlichter opteren, zouden een voorlichtingsopleiding moeten krijgen. Dat kan in beperkte vorm, maar men kan het ook grootschaliger (en dus waarschijnlijk ook professioneler) aanpakken. De Rotterdamse GGD is bijvoorbeeld bezig om een groep ouderen een opleiding te geven aan de Hogeschool

Rotterdam. Ook wat betreft een onkostenvergoeding moeten vrijwilligers serieus worden genomen. Uit ervaringen met eerdere projecten blijkt overigens dat de salariëring niet de belangrijkste drijfveer vormt voor de para-professionals. Het feit dat ze iets voor anderen kunnen betekenen, motiveert veelal reeds voldoende.

Bij de experimenten die er tot nu toe op dit gebied zijn gedaan, was steeds sprake van een vrij 'onschuldig' onderwerp, bijvoorbeeld een nieuw soort verwarmingsketel. Het onderwerp 'financiële regelingen' is voor grote groepen ouderen een taboe-onderwerp; het is iets waar men liever niet over praat. Het is daarom te hopen dat er zich in de toekomst een mogelijkheid voordoet om te kijken of het onderwerp 'benutting van financiële rechten' zich ook leent voor een para-professionele aanpak. Ook zal er nader bekeken moeten worden of de para-professionele voorlichter over een scala van financiële voorzieningen voorlichting kan gaan geven.

Wat zal in de toekomst de rol van de 'normale' gemeentevoorlichter zijn? In de para-professionele benadering is de voorlichter niet langer degene die de boodschap vertelt, maar werkt hij/zij achter de schermen. De voorlichter zal moeten fungeren als 'vliegwiel', als initiator, als regisseur en als degene die de randvoorwaarden invult waarbinnen de para-professional zijn werk kan doen. Hij regelt bijvoorbeeld de financiën, ontwikkelt - als daar behoefte aan is - ondersteunend materiaal, organiseert de deskundigheidsbevordering van de para-professionals en voert evaluatie-onderzoekjes uit. Kortom: de normale voorlichter als organisator.

Literatuur

- Doorgeest, K., Ouderen als paraprofessionals - Voorlichting door de doelgroep, in: *Comma*, nr. 10, jrg. 4 (1992), pp. 20-22.
- Kordes, F.G., W. van der Zanden, *Voorlichtingscampagnes van het Rijk*, Algemene Rekenkamer, SDU, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 's-Gravenhage, Vergaderjaar 1990 - 1991, 22, 1991.
- VNG, *Voorlichting bij gemeenten - een onderzoek onder portefeuillehouders voorlichting naar communicatie op lokaal niveau*, 's-Gravenhage, 1991.
- Vragenboek, VUGA, 1993.

Ouderenbonden - kwaliteit in informele netwerken

G. van Nassau[1]

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag hoe ouderenbonden een rol kunnen spelen bij voorlichting over financiële rechten is het noodzakelijk eerst iets op te merken over de oorzaken van het niet gebruik van de verschillende regelingen. Ik onderscheid drie redenen waarom door ouderen slecht gebruik gemaakt wordt van financiële rechten.

Een eerste oorzaak is gebrek aan kennis: veel ouderen kennen regelingen niet of denken er zelf geen recht op te hebben. En als men al weet heeft van het bestaan van regelingen dan zijn die ingewikkeld. Het aanvragen van uitkeringen brengt een hoop papieren rompslomp met zich mee. Je moet maar weten wat je allemaal moet invullen. Een tweede reden vinden we in de mentaliteit van, vooral oudere ouderen: beroep doen op een uitkering is zoiets als je hand ophouden. Daar schamen veel mensen zich voor. Het besef dat je recht hebt op een uitkering is iets dat geleerd moet worden. Een derde oorzaak zie ik in de veranderende positie van ouderen: de contacten met andere mensen worden minder, de mobiliteit neemt af. Omdat primaire netwerken vervallen, verkeren ouderen in een isolement. Het meest duidelijk zien we dat bij weduwen.

Gebrek aan kennis, schamen om voor je rechten op te komen en gemis aan sociale contacten vormen zo drie elkaar versterkende elementen die een goed gebruik van financiële rechten door ouderen blokkeren. Voorlichting alleen is dus niet genoeg.[2]

---

[1]Dhr. Van Nassau is werkzaam bij het Coördinatie-orgaan Samenwerkende Ouderenbonden (CSO) als projectmedewerker van het project 'Ouderen veilig in beweging'. Hij is tot januari 1993 werkzaam geweest als projectmedewerker Sociale Vernieuwing bij de Unie KBO (Katholieke Bond van Ouderen).

[2]Dit verhaal beperkt zich tot het lokale terrein en wordt geen verslag gedaan van activiteiten van de Ouderenbonden op landelijk niveau op inkomensgebied, zoals het streven naar een welvaartsvaste AOW etc. Bij de literatuur wordt melding gemaakt van twee landelijke initiatieven die plaatselijke activiteiten kunnen ondersteunen. De uitgave van de ANBO getiteld 'Meedoen met Meer' biedt een overzicht van allerlei regelingen op inkomensgebied, waar de lokale overheid zeggenschap over heeft. De Unie-KBO heeft een draaiboek voor een cursus uitgegeven over het inkomen van 50-plus vrouwen met als titel 'Uitkomen op Inkomen'. De cursus is bedoeld voor kadervrouwen in ouderenorganisaties die zich actief willen inzetten voor het verbeteren van de inkomenspositie van 50-plus vrouwen. Dit draaiboek is gebaseerd op de middenkadercursus 'Vrouwen en Geldzaken', die de Unie in 1992 heeft uitgegeven.

1. Het informele contacten-netwerk

Een sterk punt van de ouderenbonden is het informele contact op plaatselijk niveau. Veel bestuurders van afdelingen werken informeel als een soort van vraagbaak. Mensen die bondsbladen en afdelingsblaadjes rondbrengen komen bij mensen thuis. Ook bij die bezoeken worden dingen besproken en adviezen gegeven. Bij het geven van voorlichting kan dit informele circuit een belangrijke rol spelen: de mensen van de bonden hebben het vertrouwen van de mensen, spreken hun taal en hebben tijd om te luisteren. Ze kunnen iemand begeleiden naar bijvoorbeeld de sociale dienst of hand- en spandiensten verlenen bij het doen van aanvragen. Eigenlijk zorgen zij ervoor, dat voor de contacten die wegvallen nieuwe netwerken in de plaats komen. In sommige plaatsen heeft dit informeel contact wat meer structuur gekregen. In Noord-Holland zijn er bezoekgroepen voor en door ouderen. Oudere vrijwilligers gaan op bezoek bij mensen, die het prettig vinden af en toe bezoek te krijgen. In andere plaatsen zijn er felicitatiediensten. De bonden in Breda hebben gezamenlijk een project burencontact opgezet. In Haarlem werkt de KBO samen met het ouderenpastoraat.

Dit informele netwerk van de ouderenbonden is heel goed te gebruiken bij het geven van voorlichting over financiële rechten. Het is gebruik maken van een bestaand netwerk, dat een redelijk goede ingang heeft naar die ouderen die van financiële rechten geen gebruik maken.

Daarbij hoeven we overigens niet alleen te denken aan huisbezoek. In Nuenen is er een informatietelefoon, bemenst door ouderen, het ledenblad van de plaatselijke ouderenbonden kan informatie geven en een klussendienst kan signalen oppakken. Het netwerk hoeft zich zelfs niet uitsluitend te beperken tot ouderen: Zo fungeert in Oosterhout een platform van ouderen èn uitkeringsgerechtigden. Om als intermediair te kunnen optreden moeten ouderen worden geschoold. De ouderen die contacten onderhouden via huisbezoeken of anderszins, moeten zelf goed op de hoogte zijn van de verschillende regelingen als bijzondere bijstand, ontheffingsregelingen en reductieregelingen op bepaalde voorzieningen. Daarom kiezen steeds meer plaatselijke ouderenbonden ervoor groepen ouderen op te leiden tot ombudsman of ombudsvrouw. Niet in de eerste plaats om de problemen van anderen op te lossen, maar door als intermediair te fungeren

tussen uitkeringsinstanties en de ouderen, die recht hebben op één of andere vorm van ondersteuning.

Hoe gaat dat praktisch in zijn werk? In Limburg en op verschillende andere plaatsen werken de lokale ouderenbonden, het ouderenwerk en gemeentelijke instanties samen om een goede voorlichting te geven. Oudere vrijwilligers van de bonden krijgen goede voorlichting over allerlei regelingen en een training[3] sociale vaardigheid. De directe begeleiding van deze vrijwilligersgroep ligt vaak bij het professionele ouderenwerk. Deskundigen van gemeente, maatschappelijk werk en andere professionals fungeren als achterwacht. Mensen worden naar hen verwezen of een beroepskracht gaat naar de betreffende oudere toe. De contacten van de vrijwilligers met de ouderen kunnen op verschillende manieren tot stand komen: via huisbezoek, via informele contacten tijdens soosactiviteiten, of via een spreekuur op een centraal informatiepunt voor ouderen. Een combinatie van mogelijkheden komt ook voor. Voor welke werkwijze wordt gekozen hangt af van de kwaliteit van de oudere vrijwilligers en de plaatselijke mogelijkheden. Sommige afdelingen hebben de beschikking over deskundige ouderen, die zelf aanvragen van ouderen voor ondersteuning verzorgen of adviseren, dat is meer dan alleen verwijzen. De keuze voor de ene vorm of de andere hangt sterk af van het kader dat een plaatselijke ouderenbond heeft. Dat geldt ook voor de inhoud van de voorlichting of de aard van het ombudswerk. Een afdeling kan zich beperken tot voorlichting over financiële rechten, in samenwerking met de sociale dienst. Ombudswerk kan, en daar is veel voor te zeggen, ook uitgebreid worden naar huisvestingsmogelijkheden, zorgvoorzieningen en alle andere zaken, die voor ouderen van belang kunnen zijn, al dan niet in samenwerking met een centraal informatiepunt.

2. Samenwerking beroepskrachten en vrijwilligers

De plaatselijke samenwerking tussen beroepskrachten en vrijwilligers is een voorwaarde om voorlichting aan ouderen door ouderen tot een succes te maken.

---

[3]Er zijn goede scholingsprogramma's ontwikkeld. Het LSOB heeft een goed programma; soms wordt gebruik gemaakt van de expertise van gemeenteambtenaren op hun vakgebied, maatschappelijk werk of maatschappelijk advies en informatiediensten.

Zo kan de continuïteit gewaarborgd worden, kunnen telkens nieuwe ouderen worden opgeleid en wordt kennis regelmatig bijgespijkerd in een bijscholingsprogramma.

Waarom niet alleen werken met beroepskrachten? In sommige plaatsen wordt het ouderenbezoek gedaan door professionals: in Apeldoorn zijn wijkcontactpersonen aangesteld en in Amsterdam Noord worden herintredende vrouwen voor dit werk opgeleid. De Sociale Dienst in Vught heeft eveneens een ouderenbezoeker in dienst. Het nadeel van deze manier van werken is dat er geen gebruik gemaakt wordt van de informele contacten die de ouderenbonden met ouderen hebben. Dit idee van zelfhulp is om drie redenen belangrijk: (1) het versterkt de positie van de ouderenbonden als belangenbehartiger op plaatselijk niveau, (2) het verhoogt de participatie van ouderen aan de samenleving en (3) het werkt emanciperend. We zullen dit nader toelichten.

In Susteren worden de vragen die de ombudsmensen krijgen regelmatig geïnventariseerd in het overleg van de ouderenbonden. Wanneer vragen structureel blijken treedt de bond als belangenbehartiger op en probeert de regelingen aan te passen of te verbeteren. Concreet zijn daar regelingen verbeterd met betrekking tot woningaanpassing, taxivervoer en bijzondere bijstand. Door deze belangenbehartiging worden ouderen actief betrokken bij de besluitvorming over en uitvoering van plaatselijke regelingen en dat verhoogt de maatschappelijke participatie. Het sluit ook aan bij het denken over sociale vernieuwing waarbij overheid, maatschappelijk middenveld en burgers samen verantwoordelijk zijn voor een leefbare samenleving.

De opleiding tot ombudsvrouw of ombudsman maakt de mensen zelf weerbaarder door de kennis die ze opdoen over allerlei regelingen en door een verhoogde sociale vaardigheid. Daar gaat ook een voorbeeldwerking van uit naar andere ouderen. Zeker als de plaatselijke ouderenbonden, al dan niet in samenwerking met derden, over verschillende regelingen voorlichtingsbijeenkomsten geven voor hun leden. Dergelijke bijeenkomsten gaan bijvoorbeeld over erfrecht, huursubsidie of woonsubsidies.

3. Belemmerende factoren

Zeker op plaatsen, waar lokale afdelingen van de ouderenbonden minder goed functioneren, zullen gemeenten zich wel twee keer bedenken voordat ze voorlichting op gaan zetten met ouderen. Op korte termijn levert het organiseren van voorlichting via professionals of banenpoolers sneller resultaten op. Wordt er met beroepskrachten gestart, dan zou ik ervoor willen pleiten dat deze zo snel mogelijk vrijwilligers uit de doelgroep bij hun werk betrekken. Als gemeenten argumenten als emancipatie en participatie belangrijk vinden dan zullen ze de ouderenbonden in ieder geval moeten stimuleren een eigen rol als belangenbehartiger op zich te nemen, ook in de voorlichting over financiële rechten.

Een tweede belemmerende factor bij het opzetten van voorlichting aan ouderen door ouderen, is dat beroepsmensen moeten leren te werken met vrijwillige belangenbehartigers. Dat geldt overigens niet alleen voor ouderen, maar ook voor andere belangengroepen. Hun inbreng wordt vaak als bedreigend en vertragend ervaren.

Een derde belemmerende factor is dat werken met vrijwilligers geld en tijd kost. Er zal een onkostenvergoeding tegenover moeten staan en scholing van vrijwilligers moet worden betaald. Deze factor telt overigens minder zwaar, het alternatief is immers beroepsmensen voor ouderenbezoek in te zetten. Naast geld kost de begeleiding van de oudere vrijwilligers veel tijd en energie. Verhoging van participatie van ouderen in de samenleving en een verdere emancipatie weegt daar echter ruimschoots tegenop.

Het meest positieve van de inschakeling van ouderen bij de voorlichting is dat hier de kans geboden wordt aan ouderen om verbroken contacten met de maatschappij te herstellen. Een oudere ombudsman of huisbezoeker vult een gat op in het netwerk aan contacten dat veel mensen missen en stelt ouderen tevens in staat gebruik te maken van voorzieningen.

Literatuur

- ANBO, *Meedoen met meer. Overzicht gemeentelijke regelingen inzake aanvullende uitkeringen*, Utrecht, 1993.
- Berkel, R. van, A. Dekker, C. van Doesum, K. Zwart, *Ouderen en uitkeringsgerechtigden in beweging. Belangenorganisaties in kaart gebracht*, Utrecht, 1992.
- Delahaye, G. (sam.), *Gelijke munt* (brochure voor de cursus Vrouwen en Geldzaken), Unie KBO, Den Bosch, 1992.
- Nassau, G. van, *Sociale vernieuwing - Kansen voor lokaal ouderenbeleid*, Den Bosch, 1991.
- NIZW, *Vrijwilligers op pad, vriendschappelijk huisbezoek voor en door ouderen*, Utrecht, 1991.
- Ven, M. van de, *Uitkomen op inkomen. Een kadercursus over het inkomen van 50+-vrouwen*, Unie KBO, 1993.

FNV - Voorlichting, in wiens belang?

K. Zwart[1]

In Nederland wordt vaak te moeilijk gedaan en blijven we om de hete brij van de belangen van de sociaal zwakkeren in de samenleving heen draaien. Voordat beleid wordt gemaakt, moet altijd eerst onderzocht worden wat de 'feitelijke' basis voor het beleid is. In kleine kring worden deze onderzoekingen dan uitvoerig besproken, waarbij vooral aandacht wordt besteed aan de 'nieuwswaarde' van de resultaten en de vragen en mogelijkheden van een vervolgonderzoek. Zo'n vervolgonderzoek wordt dan ook weer uitvoerig besproken en de eerste 'wetenschappelijke' publikaties gaan het land in. Door de 'wetten der wetenschap' ontstaat op die manier een perpetuum mobile waarbij onderzoeken, empirische gegevens, theorieën en intensieve discussies over onderzoeksmethoden, elkaar vrijwel automatisch opvolgen. Het onderzoeksthema is vanaf dat moment gevestigd en kan bestendigd worden. Ook een thema als 'niet-gebruik' of 'onbenutte rechten' kan op die manier een traditie gaan ontwikkelen.[2]
De beleidsmakers volgen dit proces, dat zich op een gegeven moment autonoom verder ontwikkelt, op enige afstand. Zij hebben er nauwelijks of geen invloed op. Alleen als de resultaten worden gepresenteerd, mogen ze hun mening geven. Als de resultaten niet aansluiten bij hun politieke opvattingen dan hebben ze drie mogelijkheden: (1) de uitkomsten worden volledig genegeerd, (2) ze beginnen een discussie over de vooringenomenheden van de onderzoeker of (3) ze plaatsen vraagtekens bij de gehanteerde onderzoeksmethode. Een aardige zet is ook het wetenschappelijk niveau van het onderzoek ter discussie te stellen. Daarvoor kan natuurlijk een externe deskundige, bij voorkeur ook een wetenschapper, worden ingeschakeld. Sluiten de resultaten daarentegen wel aan

---

[1]Dhr. Zwart is beleidsmedewerker bij het Secretariaat Uitkeringsgerechtigden en Ouderen bij de FNV.

[2]Hoewel ik op het gebied van onderzoek zeker niet alles bijhoud, stonden er in mijn boekenkast al zo'n zes werken over niet-gebruik van sociale voorzieningen. Ik heb de stellige indruk dat er echt veel te veel onderzocht en geschreven wordt. Het is zeker niet slecht om inzicht te hebben in 'niet-gebruik', maar ik mis meestal de praktische vertaling: de handvatten voor mensen zelf om met hun politiek - in de meeste gevallen de gemeente - hierover in discussie te gaan.

bij de politieke opvattingen van de beleidsmaker, dan ligt het in de rede om alleen de uitkomsten van het onderzoek wat nader te bestuderen en de krenten uit de pap te halen. Natuurlijk lezen de beleidsmakers al die dikke onderzoeksrapporten niet. De krenten overigens, bieden vaak argumenten voor het nieuwe beleid. Bij politici zie je dan die krenten terug in krachtdadige besluiten, op basis waarvan tot de aanschaf van: een kilootje decentralisatie, een pondje maatwerk, één gram voorlichting, een milligram sociale vernieuwing, nul microgram belangenbehartiging en enkele tonnen verslechteringen, wordt besloten. Op die manier worden problemen van met name de sociaal zwakkeren in Nederland maar al te vaak met behulp van de wetenschap aangepakt. Bij wetenschappelijk onderzoek kunnen nogal eens kanttekeningen worden geplaatst bij het nut, het misbruik en de objectiviteit van wetenschap.
We moeten op zoek naar betere vormen van samenwerking tussen belangenbehartigers en onderzoekers. In dit artikel worden enkele voorbeelden geven van de manier waarop de FNV op dit moment samen met Konsumentenkontakt onderzoeksinstrumenten ontwikkelt en gebruikt bij de onderhandelingen van niet-meer-betaald-werkenden met gemeenten.
Dit artikel is opgebouwd aan de hand van stellingen. De stellingen belichten achtereenvolgens: de koopkrachtpolitiek en de jungle van regelingen; decentralisatie en de rol van belangenorganisaties.

1. Koopkracht en aanvullende regelingen

Het gaat niet zo goed met Nederland, enkele voorbeelden:

- Er rijden steeds grotere Amerikaanse auto's in Nederland, en tegelijkertijd bezuinigen we op de vervoersvoorzieningen voor gehandicapten.
- We maken ons druk over de hoogte van de collectieve lasten, die mede als gevolg van een toename van het aantal ouderen zo sterk stijgen. Dat lijkt ook een reden te zijn om te bezuinigen op de AOW, AWW, thuiszorg en verzorgingshuizen, waardoor vele ouderen rechtstreeks in hun minimumbestaan worden bedreigd.
- Een aantal jaren geleden was men van mening dat het belastingstelsel in Nederland te ingewikkeld was geworden. Men besloot toen onder andere om

de aftrek ziektekosten af te schaffen. Ouderen en gehandicapten kwamen hierdoor, zonder dat hun inkomen feitelijk was verbeterd, opeens in mindere mate of niet meer in aanmerking voor allerlei inkomensafhankelijke regelingen, zoals huursubsidie, bijzondere bijstand en kwijtschelding.

- Sommigen vinden dat het volume-beleid in de sociale zekerheid, hetgeen volgens hen alles te maken heeft met te hoge uitkeringen, een hoge plaats op de agenda moet hebben. Dat voor elkaar krijgen blijkt niet moeilijk te zijn: je zorgt eerst voor een intensieve discussie over fraude; vervolgens voer je een zeer kostbare parlementaire enquête uit en je hebt alle argumenten in handen om de sociale zekerheidsrechten van individuen aan te tasten.
- De meest recente oplossing voor het huisvestingsprobleem is de vraag aan de karton-industrie om dozen te maken, die mensen zelf onder bruggen aan de waterkant kunnen zetten om er de nacht in door te brengen.

Het is misschien een wat cynische kijk op het sociaal-economisch beleid in Nederland, maar als belangenbehartigers van niet-meer-betaald-werkenden, en vooral de financieel zwakkere groepen, kan de FNV zich niet aan de indruk onttrekken dat keuzen nogal eens slecht uitvallen voor de financieel zwakkeren. Het valt op dat in Nederland steeds meer voor deeloplossingen gekozen wordt, waarbij, nogmaals, om de hete brij van de werkelijke problemen van mensen wordt heen gelopen. Politici, soms gesteund door onderzoek, spelen daarin hun eigen rol.

Stelling 1: 'Hoewel ouderen de toekomst hebben, hebben vooral de minder draagkrachtige ouderen weinig toekomst. Door de huidige politiek komen zij terecht in een jungle van regelingen/instanties en verliezen ze elk perspectief op verbeteringen.'

De ruimte van mensen op minimum niveau om een volwaardig bestaan op te bouwen, stelt niet veel meer voor (zie: Oude Engberink 1987; Werkgroep de Arme Kant van Nederland 1987, Konsumentenkontakt/FNV-SUGO 1992). Grote groepen mensen in Nederland blijven achter in de welvaartsontwikkeling en van

hen, maar ook van de samenleving, wordt veel creativiteit gevraagd om er voor te zorgen dat ze uiteindelijk niet in een kartonnen doos aan de waterkant komen te wonen. Voor het voeren van een huishouden met een inkomen op minimum niveau, moet je op eieren kunnen lopen.

De FNV betreurt het, dat ook deze regering weer blijft volhouden dat de huidige inkomensbescherming voor alle groepen voldoende is. Nog steeds wordt armoede niet als een urgent maatschappelijk probleem aangemerkt. Onder de leus 'werk boven inkomen' worden verslechteringen doorgevoerd.[3] De politiek lijkt steeds meer ongevoelig te zijn voor de signalen van mensen aan de onderkant van de samenleving; de mensen die in de regel ook buiten het betaalde arbeidsproces staan. De politiek neemt maatregelen die vaak al een nadelig koopkrachteffecten hebben, maar die tengevolge van daaraan gekoppelde inkomensafhankelijke regelingen, bovendien vaak ook nog een "indirect" negatief koopkrachteffect opleveren. Een schrijnend voorbeeld hiervan is de belastingherziening Oort. Bovendien blijft het vaak niet bij één regeling. Juist de opeenstapeling van maatregelen leidt tot een opeenstapeling van negatieve koopkrachtresultaten. Elke maatregel heeft zijn eigen uitvoeringsregeling en soms zelfs een eigen uitvoerder, die tot overmaat van ramp niet met andere uitvoerders blijkt samen te (willen) werken.

Met andere woorden: de mensen, die bij de verdeling aan de verkeerde kant zitten en afhankelijk zijn van instanties, hebben om vele redenen grote kans in een neerwaartse spiraal van verslechteringen en regeldichtheid terecht te komen. In de loop van de tijd worden ze vanzelf op achterstand gezet. Niet-gebruik is daarmee iets onvermijdelijks geworden. Vooral ouderen, die vaak als 'groot-

---

[3]Het Secretariaat Uitkeringsgerechtigden en Ouderen van de FNV heeft er daarom drie jaar geleden voor gekozen om jaarlijks integraal de koopkracht en de koopkrachtontwikkeling van mensen op minimum niveau in beeld te brengen. Dit is een onderzoek, dat we in samenwerking met Consumenten Contact uitvoeren. De resultaten van deze zogenaamde 'landelijke Inkomens Effecten Rapportage' worden steeds rond Prinsjesdag onder de titel 'De werkelijkheid is anders' gepresenteerd. Daarnaast zijn we nog bezig met een 'regionale Inkomens Effecten Rapportage'. Door dergelijke onderzoeken direct te koppelen aan vakbondsbeleid en activiteiten, willen we intern, maar vooral extern bij de politiek discussies losmaken, beleid beïnvloeden, maar zeker ook meer begrip tot stand brengen voor de groepen die het slachtoffer zijn van een oneerlijke verdeling van arbeid en inkomen.

gebruikers' van voorzieningen te boek staan, hebben weinig of geen mogelijkheden om een weg te vinden in de jungle.

2. Decentralisatie en onbenutte rechten

Ontwikkelingen die de FNV steeds meer als problematisch is gaan ervaren zijn decentralisatie en privatisering. De Rijksoverheid is bezig een toenemend deel van haar uitgaven en kosten te financieren via een onduidelijk netwerk van prijzen, belastingen en heffingen, in plaats van algemene belastingen die naar draagkracht worden geheven. De centrale overheid verschuift taken en kosten naar gemeenten, provincies en waterschappen. De centrale overheid privatiseert overheidsonderdelen, zoals het openbaar vervoer en de posterijen. Het grote bezwaar hiervan is dat de lasten en prijsverhogingen niet meer inkomensgerelateerd zijn. Verhoudingsgewijs heeft dat de grootste gevolgen voor de laagste inkomensgroepen. In de meeste gevallen geeft ook dit een opeenstapeling van lasten. Bovendien heeft het gevolgen voor het onbenut laten van rechten.

Stelling 2: 'Door de decentralisatie rijzen de onbenutte rechten logischerwijs de pan uit.'

Uit alles blijkt, dat het kabinet ook de komende jaren deze decentralisatietendens verder wil voortzetten. Met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) worden hierover afspraken gemaakt. Het is blijkbaar lucratief om lasten naar lagere overheden te verschuiven. Het gaat dan om de herziening van de Algemene Bijstandswet, en met name de Bijzondere Bijstand, maar ook om het huurbeleid, het voorzieningenbeleid (de Wet Voorzieningen Gehandicapten) en om milieukosten.

Door de decentralisatie krijgen lagere overheden en instanties meer mogelijkheden om een eigen koopkrachtbeleid voor hun burgers te voeren. Het ergerlijke is echter, dat de Rijksoverheid ondertussen van mening blijft dat alleen op landelijk niveau inkomensbeleid mag worden gevoerd. Daarmee wordt de invloed van lokale, provinciale en geprivatiseerde maatregelen op de koopkracht van mensen nog steeds ontkend. Door deze centralistische insteek van de

Rijksoverheid kunnen gemeenten middels hun heffingen en belastingen alleen maar een 'negatief koopkrachtbeleid' voeren, terwijl de mogelijkheden tot kwijtschelding, waaruit een 'positief koopkrachtbeleid' zou kunnen blijken, te zeer beperkt zijn.
De FNV heeft ernstige kritiek op het feit, dat het kabinet nog altijd niet zichtbaar heeft gemaakt hoe de cumulatie van lasten voor lagere inkomensgroepen, als gevolg van al die maatregelen, er uitziet. Een al in 1991 toegezegde notitie over de koopkrachteffecten van het milieubeleid is bijvoorbeeld nog steeds niet gereed.
De gebrekkige aandacht van de Rijksoverheid voor de werkelijke problemen van de mensen, heeft de gemeenten in de afgelopen jaren uitgedaagd tot het voeren van een eigen minimabeleid. Deze verschilde daardoor van plaats tot plaats, van instantie tot instantie en van regeling tot regeling. Dit alles, tezamen met de ingewikkelde landelijke regels, die met zeer grote regelmaat door de verkokerde ministeries aan de lagere overheden werden opgelegd, zorgen voor het allegaartje van niet gebruikte of onbenutte rechten. Logisch, dat elk jaar vele honderden guldens per huishouden blijven liggen. Wees nou eerlijk, als je weet dat je in een jungle van regelingen terecht komt, dan ontgaat toch iedereen de lust om er gebruik van te maken. Er moet gezorgd worden voor één loket, één inkomenstoets en één korte procedure, die bij wijze van spreken ervoor zorgt dat de regelingen bij de mensen thuis wordt gebracht.

3. De rol van belangenorganisaties

In het kader van de actie 'Gemeente wees eerlijk' hebben afgelopen jaren leden van de FNV opvattingen over met name de bijzondere bijstand en kwijtschelding bij gemeenten en de Rijksoverheid, aan de orde gesteld. Als belangenorganisatie heeft de FNV hiervoor de nodige instrumenten ontwikkeld, zoals een enquête 'Bekendheid met de bijzondere bijstand', een inventarisatielijst gemeentelijke tarieven en verschillende eisenpakketten. In de praktijk hebben we gemerkt, dat voorlichting en discussies over niet-gebruik te zachte onderwerpen zijn. In veel gevallen leiden ze de aandacht af van de echte keuzen die op gemeentelijk niveau, bijvoorbeeld bij het vaststellen van de begroting, worden gemaakt.

Na discussies met onze achterban zijn wij op het terrein van bijvoorbeeld het kwijtscheldingsbeleid met eisen gekomen als: het gebruiken van de maximale ruimte van de Invorderingswet; het werken met één gecombineerde heffing voor alle gemeentelijke én provinciale belastingen; het zoeken naar mogelijkheden om verhogingen te compenseren. Bij de bijzondere bijstand ging het om voorstellen met betrekking tot: de draagkrachtberekening; het maximaal gebruik van financiële ruimte; de vrijstellingen voor het drempelbedrag.

Stelling 3: 'Eisen op het terrein van het niet-gebruik en voorlichting leiden voor belangenorganisaties de aandacht af van hun werkelijke taak, te weten verbeteren van de materiële en immateriële positie van ouderen.'

De FNV is verontrust over de toenemende rechtsongelijkheid in Nederland. Een onlangs gepresenteerd onderzoek van FNV en Konsumentenkontakt naar de decentralisatie van de Bijzondere Bijstand toonde dat duidelijk aan. Het komt voor een belangrijk deel door de privatisering en de decentralisatie. Te verwachten valt dat door de Herinrichting van de ABW, de Wet Voorzieningen Gehandicapten en de decentralisatie van het huurbeleid de rechtsongelijkheid in de komende jaren nog verder zal toenemen.
De VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), de partij die met de Rijksoverheid de decentralisatie-afspraken maakt, lijkt daarin haar eigen weg te kiezen. Zijn individuele gemeenten en de individuele uitvoerders eigenlijk wel zo blij met de decentralisatie? Hebben de gemeenten wel voldoende tijd en voldoende middelen beschikbaar om de wijzigingen voor te bereiden? Staat de creativiteit die van gemeenten wordt gevraagd om met weinig geld veel uit te voeren vaak niet op zeer gespannen voet met de belangen van de individuele gebruikers? Met creativiteit alleen kunnen gemeenten de decentralisatie niet doorvoeren. Alles kost geld: voorbereiding, uitvoering, voorlichting maar zeker ook het betrekken van belanghebbenden, de gebruikers, bij het beleid. En dat terwijl de rijksoverheid met de decentralisatie niet alleen maatwerk wil hebben, maar meestal ook een dikke bezuiniging wil realiseren.

Bij de discussies over de decentralisatie is misschien wel het grootste probleem, dat de gebruikers van de regelingen tot nu toe geheel buiten spel zijn gebleven. Bij de Wet Voorzieningen Gehandicapten is dat, ondanks aandringen van vele belangengroepen gezamenlijk, ook nog steeds het geval. Gemeenten worden gevraagd de uitvoering voor te bereiden, terwijl de consumenten- en andere belangenorganisaties, zoals de vakbeweging en ouderenbonden, maar moeten zien hoe zij de belangen van hun achterban in beeld kunnen brengen. Er wordt geen cent uitgetrokken voor belangenorganisaties om hen een plaats te geven in de voorbereiding en uitvoering van de regelingen. Wel marktwerking, decentralisatie, overheveling van gelden naar het gemeentefonds en verordeningen van de VNG om de Wet Voorzieningen Gehandicapten te implementeren, maar geen woord, geen letter over de belangen van de groep zelf. Dat is toch bitter, terwijl zij juist de minder draagkrachtigen zijn. Zij moeten blijkbaar zelf maar zien hoe ze hun zaakjes regelen. Juist daarom zijn voor de FNV de activiteiten die in het kader van de actie 'Gemeente wees eerlijk' plaatsvinden, zo belangrijk. Het biedt handvatten aan mensen zelf. Het zijn activiteiten waarbij we constructief met de andere partijen plaatselijk, maar ook regionaal en landelijk, na willen denken over de belangen van ouderen, met de belangrijke invalshoek: de minst draagkrachtigen.
Van belangenorganisaties wordt naar onze mening te veel inzet en creativiteit gevraagd. In de visie van de FNV ligt het daarom dan ook niet voor de hand dat belangenorganisaties (mede)verantwoordelijk worden gemaakt voor de voorlichting over regelingen die ze zelf niet eens bedacht hebben.

De FNV wil graag met gemeenten, maar ook met de Rijksoverheid in gesprek treden over hoe de nieuwe taakverdeling ten aanzien van de financiële rechten van ouderen en andere groepen, in het licht van de decentralisatie kan worden waargemaakt. Wij zien voor de vakbeweging en ouderenbonden, maar ook voor andere belangenorganisaties van gebruikers een kritische, maar opbouwende rol. Wij vinden echter ook, dat we als een serieuze gesprekspartner moeten kunnen optreden om ook de rol van de gebruikers meer in beeld te brengen.

Daarmee ter afsluiting de vierde stelling: 'Zolang je er geen cent voor krijgt, moeten belangenorganisaties, als vakbeweging en ouderenbonden, geen enkele voorlichtingstaak van uitvoeringsorgaan of overheid overnemen.'

Literatuur

- FNV, *Gemeente wees eerlijk*, Amsterdam, 1992.
- FNV, *Ouderen in de FNV - handleiding voor het plaatselijk Ouderenwerk van de FNV deel 1*, Amsterdam, 1990.
- FNV, *Inkomenssituatie van Ouderen handleiding voor het plaatselijk Ouderenwerk van de FNV deel 2*, Amsterdam, 1990.
- Konsumentenkontakt/FNV, *Gemeentelijke Belastingen en Kwijtscheldingsbeleid*, Amsterdam, 1991.
- Konsumentenkontakt/FNV-SUGO, *De werkelijkheid is anders*, Amsterdam, 1992.
- Oude Engberink, G., *Minima zonder marge*, Rotterdam, 1984.
- Werkgroep Arme Kant van Nederland, *De arme kant van Nederland - feiten, meningen en het vervolg*, Aalsmeer, 1988.

PRAKTIJK

Van folder tot huisbezoek - een vogelvlucht langs diverse projecten

E. Smolenaars

Op vele plaatsen wordt voor en door ouderen gewerkt aan een betere voorlichting over ondermeer financiële rechten. Lokale initiatieven variëren van projecten, groots opgezet door professionele organisaties, tot vriendenkringen die helpen bij het invullen van formulieren.

Een rondgang langs diverse organisaties en projecten vormde onderdeel van de voorbereidingen van de studiedag 'Ouderen: financiële rechten en voorlichting'.[1] De activiteiten op lokaal niveau overtroffen de verwachtingen in aantal en in variëteit van aanpak. Een aantal projecten werd benaderd met het verzoek hun project voor het voetlicht te brengen op de studiedag. De vier projecten die daartoe bereid waren, verhalen na dit artikel van het ontstaan en de inhoud van hun project. Het zou echter jammer zijn geen aandacht te besteden aan andere projecten. In dit artikel komt nog een aantal andere projecten aan bod. Tevens wordt ingegaan op de discussie die heeft plaatsgevonden op de studiedag tussen de vier projecten en het publiek onder leiding van dr. Jan Boelhouwer. De discussie liet de verschillen tussen de projecten zien en legde bovendien enkele knelpunten en succespunten bloot, die in het verslag van de betrokkenen over hun eigen project minder nadrukkelijk aan bod komen. Tot slot wordt een overzicht gepresenteerd van rapporten die een project nader belichten en meer informatie bieden voor geïnteresseerden.

---

[1]De inventarisatie is verricht in de periode januari/februari 1993. Er is als volgt te werk gegaan: Diverse organisaties zijn benaderd met de vraag of men bekend was met projecten gericht op voorlichting over financiële rechten aan ouderen. Benaderd zijn de landelijke afdelingen van de ouderenbonden (KBO, ANBO, PCOB, CSO) en een aantal Brabantse organisaties (regionale ouderenbonden, PWO/PON, BOZ). Bovendien zijn organisaties met een documentatie-afdeling op het terrein van ouderen, zoals NIZW en NIG benaderd, als ook de SWIDOC-rapportencentrale. De inventarisatie had niet tot doel een representatief beeld te schetsen van alle activiteiten op dit terrein en zeker niet tot doel een uitputtend overzicht samen te stellen.

1. Typen activiteiten

Folders zijn uit en huisbezoek is in. Dat is de conclusie na een rondgang langs projecten in de praktijk.[2] Lange tijd vormden folders het visitekaartje van een organisatie. Een glimmende folder met een mooi logo leek het bestaansrecht van een organisatie te waarborgen. Meer en meer organisaties lijken echter tot het besef gekomen te zijn dat folders niet de kern moeten vormen van voorlichting aan ouderen. Meer en meer wordt de burostoel of de huiskamer verlaten en gaat men de wijk/het dorp in om contact te leggen met ouderen. Naast huisbezoek zijn er ook andere vormen van activiteiten die zich onderscheiden van de glimmende folder, zoals de service- en informatiepunten, scholingen en belangenbehartiging.

Huisbezoek

In sommige gemeenten worden alle inwoners boven een bepaalde leeftijd bezocht met een lijst met aandachtspunten. Deze aandachtspunten variëren al naar gelang de aard van de betrokken organisaties. Is slechts de Sociale Dienst bij het huisbezoek betrokken, dan ligt sterk de nadruk op de bijzondere bijstand en andere financiële fondsen. Het *'friendly visiting'-project uit Schijndel* is een voorbeeld van een project waarbij de nadruk op financiële rechten ligt, als ook het *Project Huisbezoek 65-plus van de Sociale Dienst Amsterdam*. Wanneer men echter problemen tegenkomt die niet met een financiële bijdrage zijn op te lossen, dan behoort ook het doorverwijzen naar andere organisaties tot het takenpakket van de huisbezoeker in deze projecten. De wijze waarop men de huisbezoeken ook daadwerkelijk organiseert verschilt echter. Waar in een relatief kleinere gemeente als Schijndel een oud-medewerker van de Sociale Dienst is aangesteld om de huisbezoeken af te leggen, volgden in Amsterdam

---

[2]De fixatie op duidelijk herkenbare projecten herbergt een belangrijke beperking. Het beschrijven van de praktijk in termen van projecten leidt er immers toe dat met name de activiteiten die op projectbasis zijn georganiseerd (en gefinancierd) de aandacht trekken, en situaties waarin hard gewerkt wordt aan de kwaliteit van de dienstverlening vanuit organisaties zelf, onzichtbaar blijft. Dit terwijl dergelijke verbeteringen net zo goed, misschien soms zelfs nog beter, een bijdrage kunnen leveren aan het verhogen van het gebruik van voorzieningen. Met deze beperking moet bij het lezen van dit artikel dan ook rekening gehouden worden.

een twintigtal banenpoolsters een speciale opleiding voor zij de wijk introkken. Overigens bleek dat ook andere sociale diensten in het land in toenemende mate huisbezoek tot hun dienstverleningspakket rekenen.
In *Rotterdam* werken meerdere organisaties samen in het *Project Huisbezoek Ouderen*. Niet alleen de Sociale Dienst, maar ook de Dienstencentra, de GGD en de Raadslieden werkten mee aan het samenstellen van een lijst waarop onderwerpen als lichamelijke gezondheid, huishoudelijke redzaamheid, huisvesting en tijdsbesteding/contacten aan bod komen, en waarmee professioneel opgeleide huisbezoeksters, afkomstig uit het maatschappelijk werk, op pad gaan.
Het zijn niet alleen betaalde krachten die huisbezoeken afleggen. In *Apeldoorn* zijn het vrijwilligers die op pad gaan. Het project *Contactpersonen voor Ouderen* heeft niet alleen het verstrekken van informatie tot doel, maar vooral ook het stimuleren van onderlinge hulp tussen wijkbewoners. De vrijwilligers verrichten ook op tijdelijk basis allerlei hand- en spandiensten als een oudere hiertoe zelf niet in staat is, van een boodschap doen tot een keer wandelen of een kapotte lamp verwisselen.

Service- en informatiepunten

Naast bovengenoemde projecten, waarbij standaard bepaalde groepen ouderen worden benaderd, zijn er ook initiatieven waarbij de mogelijkheid tot huisbezoek wordt aangeboden, zonder direct systematisch bepaalde groepen te benaderen. Zo biedt het project *Seniorenvoorlichters uit Hengelo*, ouderen de mogelijkheid telefonisch informatie in te winnen of hulp te vragen bij een tiental speciaal hiervoor opgeleide vrijwilligers. Deze vrijwilligers kunnen in de regel hulp bieden door bellers door te verwijzen naar de juiste instantie en te begeleiden bij een bezoek aan de instantie. Het *Flesseman-project in Amsterdam* heeft een vijftal ouderenadviseurs ingezet, met elk ongeveer 30 klanten. De ouderenadviseurs zijn op kantooruren bereikbaar; ze worden door ouderen zelf benaderd en bezoeken ouderen op basis van tips via diverse instellingen. Het Flesseman-project heeft een brede doelstelling, in de zin dat het zich ook richt op ouderen en zorgvoorzieningen en zich inzet om ouderen - die dit wensen - zo lang mogelijk thuis te laten wonen.

Andere voorbeelden van projecten die met name centra van informatie, advies en ondersteuning op aanvraag pogen te zijn, zijn het *Centraal Informatiepunt Centrum Ouderen te Maarssen, de Ombudsman Functie te Susteren en de spreekuurbus 'Oldsmobiel' te Haarlem*. Ongetwijfeld bestaan er nog veel meer van dergelijke aanspreekpunten voor ouderen. Ook bestaande organisaties die hun voorlichtingstaak serieus nemen en uitdragen, zouden we kunnen aanduiden met de termen lokaal servicepunt, centraal informatiepunt of ombudsman-functie.

Scholing

Er zijn ook activiteiten ontwikkeld die de beroepskrachten of vrijwilligers die de huisbezoeken afleggen of het informatiepunt bemensen, voorzien van de basiskennis omtrent de regelingen en de manier waarop mensen benaderd kunnen worden. Met name de ouderenbonden zijn actief op dit terrein. Op centraal niveau zijn handleidingen samengesteld waarmee ouderen op lokaal niveau aan de slag kunnen. Voorbeelden zijn de *ANBO*-publikatie *Meedoen met Meer* en het *Sociaal Handboek* van de *PCOB*. Ook de vakbonden zijn actief op dit terrein, met de *Handleiding voor het plaatselijke seniorenbeleid* van het *CNV* en de *FNV* werknota voor het plaatselijk en regionaal ouderenbeleid. Deze schriftelijke informatie poogt niet zozeer individuele ouderen te wijzen op hun rechten, maar vormen een handzaam naslagwerk om een actie of project op te zetten. Ook lokale afdelingen van ouderenbonden nodigen met dit doel wel ambtenaren uit om een complexe regeling uit de doeken te doen, om daarna zelf aan de slag te gaan. Het *LSOB* biedt scholingen aan, speciaal voor vrijwilligers, over o.a. het bezoeken van en contact leggen met ouderen.

Groepsbijeenkomsten

Ouderenbonden en gemeentelijke instellingen organiseren bijeenkomsten, een koffiemiddag of een bingo-middag, voor het verstrekken van informatie aan ouderen over bijvoorbeeld de bijzondere bijstand, het testament, wonen en dienstverlening.

Schriftelijke informatie

Ondanks de vele activiteiten op het terrein van gerichte persoonlijke informatieverlening in de vorm van huisbezoeken en informatiepunten, blijft schriftelijke informatie nog steeds een belangrijk onderdeel van de informatievoorziening. Naast de reguliere folders, wordt in Rotterdam bijvoorbeeld ook gewerkt aan een geïntegreerd informatiebeleid, d.m.v. het bundelen van de antwoorden op de honderd meest gestelde vragen door ouderen op tal van terreinen (zie de bijdrage van Doorgeest in deze bundel). Op *Schouwen-Duiveland* wordt aan de hand van verschillende thema's een voorlichtingsplan uitgewerkt waarbij schriftelijk informatie, naast interpersoonlijke voorlichting, een belangrijke rol speelt.

Belangenbehartiging

Naast al deze activiteiten die erop gericht zijn ouderen te bereiken, zijn er ook activiteiten die erop gericht zijn om instanties en de overheid kritisch te volgen en alert te zijn op een rechtvaardig beleid en een goede uitvoering. Belangengroepen zoals de *ouderenbonden* en de *vakbonden* maken zich hier sterk voor (zie de bijdragen van Van Nassau en Zwart in deze bundel). De activiteiten kunnen bestaan uit het voortdurend blijven volgen van en reageren op beleid rond de inkomsten en uitgaven van ouderen, zoals het gemeentelijk belastingbeleid en het beleid rond pensioenvoorzieningen. Ze kunnen ook bestaan uit het voortdurend aankaarten van eventuele problemen die ouderen ervaren in hun contacten met gemeentelijke instanties.

Uit deze vogelvlucht over initiatieven en projecten wordt duidelijk dat de praktijk niet stilzit en volop in beweging is. Daarbij is tevens duidelijk geworden dat er verschillende wegen bewandeld worden, met als veelvoorkomende actievormen: huisbezoek, service- en informatiepunt, bundeling van informatie en belangenbehartiging. Er zijn verschillen in de manieren waarop deze actievormen in praktijk worden gebracht.

2. Successen en knelpunten

De beschrijving van verschillende actievormen geeft nog weinig inzicht in het succes dat deze projecten al dan niet behaald hebben. Informatie hierover blijkt zelden voorhanden. Toch is het mogelijk hier een aantal opmerkingen over te maken aan de hand van de afsluitende discussie van de studiedag en de diverse rapporten die zijn verschenen.

Er zijn zeker successen geboekt met de huisbezoek-projecten.[3] Men is er in geslaagd een aantal ouderen te bereiken die in een isolement verkeerden. Het bleek vaak mogelijk nijpende problemen, zoals het slecht toegankelijk zijn van de woning, een zeer krap inkomen als gevolg van hoge woonlasten, op te lossen door relatief simpele ingrepen als het aanpassen van de woning of het aanvragen van huursubsidie. Ook ouderen die zelf om hulp vroegen, zoals ouderen die aanklopten bij het servicecircuit voor ouderen te Oosterhout, bleken soms flinke bedragen aan subsidies en tegemoetkomingen tekort te komen (zie bijdrage Oosterhout). Het succes is hierdoor bijzonder concreet: mensen in onmogelijke (financiële) situaties werd weer uitzicht geboden op deelname aan het maatschappelijk verkeer.

Een tweede succespunt, met name van de vrijwilligersprojecten is, dat ouderen die een adviesfunctie vervullen niet alleen zelf mondiger zijn geworden, maar tevens kunnen laten zien dat ook ouderen hun eigen zaken kunnen regelen en de weg naar instanties weten. De positieve werking van deze 'voorbeeldouderen' is moeilijk te meten, maar lijkt van grote waarde.

Een derde succespunt, op de langere termijn, is dat door de contacten met ouderen en de informatie die naar boven komt uit deze contacten, belangrijke problemen worden aangekaart. Het Haagse project Welzijnsbezoek bijvoorbeeld wijst nadrukkelijk op het gebrek aan goede huisvesting voor ouderen en hoopt ook de gemeente-politiek te kunnen laten zien hoe schrijnend de situatie van bepaalde ouderen kan zijn.

---

[3] Aangezien de vier projecten die zich presenteerden op de studiedag alle huisbezoekprojecten en/of service/informatiepunten zijn, ligt de nadruk meer op de succes- en knelpunten van dergelijke projecten dan op projecten die slechts schriftelijke informatie verspreiden.

Er werden echter niet alleen successen genoteerd. De projecten kregen eveneens te maken met knelpunten, waaronder de geringe informatiebehoefte van ouderen, de onbereikbaarheid van bepaalde groepen ouderen en de moeizame contacten met en tussen gemeentelijke instanties. Waar is gerapporteerd over de discrepantie tussen wat men van te voren had verwacht van een project en de uiteindelijke resultaten van een project, valt op dat men vaak aanloopt tegen een tegenvallende informatiebehoefte. De informatiebehoefte van ouderen is met andere woorden niet zo groot als men vooraf inschatte. Zowel het project in Schijndel als het project in Hengelo, leverden minder verzoeken om hulp op dan men van tevoren had verwacht. In Hengelo had men inderdaad te maken met een tegenvallende informatiebehoefte. Het geringe aantal hulpvragen nam zelfs zulke vormen aan dat het aanleiding vormde het project anders op te zetten. In het eerste jaar van het project waren er slechts 45 telefonische hulpvragen. Men besloot vervolgens tot een enquête om de informatiebehoefte te peilen. Hieruit bleek dat 12% van de aangeschreven 55-plussers behoefte had aan een bezoek, nog eens 26% van de 55-plussers zei te verwachten in de toekomst hulp te gaan vragen.[4]

In Schijndel leek niet zozeer de geringe informatiebehoefte, als wel het geringe aantal rechthebbenden de reden voor de tegenvallende hoeveelheid ingediende aanvragen. Het aantal aanvragen voor bijzondere bijstand verdubbelde weliswaar, maar toch had men meer verwacht. In Schijndel trok men de conclusie dat de veronderstelde drempel naar de Sociale Dienst niet zo groot is als wel gedacht wordt.

Een tweede knelpunt is het bereiken, of beter gezegd het niet bereiken, van bepaalde groepen ouderen. Terecht werd opgemerkt in de discussie op de studiedag dat een project als dat in Oosterhout waarschijnlijk ook vele ouderen niet bereikt. Het Servicecircuit voor ouderen aldaar kan met name hulp bieden

---

[4]Het onderzoek op Schouwen-Duiveland (Dinter en Van Witteveen 1991) wees uit dat 25% van de 55-plussers behoefte heeft aan meer informatie over financiële voorzieningen. Opvallend was dat juist de jongere ouderen een grotere informatiebehoefte hebben. De onderzoekers uiten het vermoeden dat dit komt omdat de jongere generatie meer is opgegroeid met de informatie-maatschappij en ook meer behoefte heeft aan informatie bij het ingaan van een nieuwe levensfase.

aan ouderen die zelf opbellen en laten weten hulp nodig te hebben, of ouderen waarvan een dienstverlener (bijvoorbeeld de thuiszorg) weet dat er ondersteuning nodig is. De ouderen die geen contacten hebben en ook geen contacten zoeken, zijn niet geholpen met deze aanpak. De enige manier om hen te bereiken is huis-aan-huis bezoek.

Een derde knelpunt vormen de contacten met gemeentelijke instanties. Zo heeft het in Maarssen ruim een jaar geduurd voor men alle betrokken instanties zover kreeg om in te stemmen met het plan voor het servicepunt. De stap tussen plan en uitvoering neemt daardoor nogal wat tijd en energie in beslag en werkt niet bepaald aanstekelijk op het enthousiasme van de betrokken vrijwilligers. Ook blijken sommige gemeenten niet bereid om adressen van ouderen te verstrekken, zodat het haast onmogelijk is een huisbezoek-project op te zetten en/of gerichte informatie te sturen. 'De Wet op de Privacy zou dat niet toelaten' aldus het antwoord dat één van de bezoekers van de studiedag had gekregen van de betreffende gemeente-ambtenaar. Dit lijkt echter een schijnknelpunt te zijn, want gemeenten hebben de mogelijkheid een brief naar bepaalde groepen inwoners te sturen. Een beroep op de privacybescherming kan heel terecht zijn, maar hoeft geen drempel te vormen om een actie op te zetten. Mits gemeenten de huisbezoek-methode daadwerkelijk willen ondersteunen, is het leveren van een adressenbestand of het versturen van de brieven door de gemeente, zeer wel mogelijk.

3. Discussie - vrijwilligers en professionele krachten

De discussie aan het eind van de studiedag legde nog een opvallend geschilpunt bloot: Moeten vrijwilligers op pad om voorlichting te verstrekken of zijn slechts professionele krachten nog in staat het complexe beleid te vertalen naar ouderen? De voorsprong van oudere vrijwilligers in het contact met ouderen werd in de discussie met name door de vrijwilligers uit Maarssen en Oosterhout naar voren gebracht. De afstand tussen beleid en ouderen wordt verkleind door het laagdrempelige karakter van de onderlinge contacten tussen ouderen. Bovendien, zo werd opgemerkt, hebben vrijwilligers het voordeel van een flexibeler tijdsindeling. Zij kunnen, als de situatie dat met zich meebrengt, iets

langer met een oudere praten. Bij bijvoorbeeld het maatschappelijk werk, kan het voorkomen dat een bezoek iets langer op zich laat wachten en bovendien, door de toenemende werkdruk, moet worden afgerond in beperkte tijd.
Er werd eveneens in de discussie naar voren gebracht dat vrijwilligers zeer wel in staat zijn de noodzakelijke basiskennis op te doen. Het is daarbij niet noodzakelijk dat een vrijwilliger een regeling van A tot Z kent. Hij/zij moet wel kunnen vertellen waar men naartoe moet voor bijvoorbeeld het indienen van een aanvraag voor huursubsidie. Helaas was de discussietijd op de studiedag te kort om op het scherpst van de snede in te gaan op de mate waarin een vrijwilliger dan wel precies op de hoogte moet zijn. Er is immers nog steeds een groot verschil tussen het verstrekken van een telefoonnummer, en daarmee de kans dat de oudere nog steeds niet zelf het initiatief neemt om een instantie op te bellen, en het verder behulpzaam zijn bij het invullen van formulieren en het geven van een eerste inschatting of er recht bestaat op een vergoeding of uitkering.
Interessant was tot slot eveneens het onderscheid dat werd aangebracht tussen deskundigheid en professionaliteit. Naar voren werd gebracht dat het gaat om de deskundigheid en niet om het al of niet betaald worden voor het voorlichtingswerk. Deskundigheid met andere woorden, veronderstelt geen professionaliteit en net zoals er ondeskundige professionals rondlopen, zijn er deskundige vrijwilligers.
Hiermee sluiten we de vogelvlucht langs diverse projecten en de discussie op de studiedag af. Tot slot van dit artikel volgt een overzicht van artikelen en rapporten die zijn verschenen en licht werpen op specifieke projecten. De volgende vier artikelen laten zien hoe één en ander in de praktijk is toegegaan.

Literatuur

- Baan, P. van der, 'Seniorenvoorlichters nemen drempels weg', in: *Nestor*, februari 1992, p. 4-5.
- Bader, H., 'Gaatjes dichten met minima-beleid 65+. Arnhem stelt ouderenconsulent aan', in: *Leeftijd*, jan. 1992, nr. 1, p. 30-32.
- CNV, *Handleiding voor het plaatselijke seniorenbeleid*, Utrecht, 1990.
- FNV, *Ouderen maken er werk van! - een werknota voor het plaatselijk en regionaal ouderenbeleid van de FNV*, Amsterdam, 1992.
- Gelderse Raad voor het Ouderenbeleid, *Handreikingen bij het opzetten van ouderenprojecten in Gelderland*, Arnhem, Gelderse Raad voor het Ouderenbeleid, 1989.
- Gemeente Apeldoorn, *Contactpersonen voor ouderen - een experiment binnen de thuiszorg nader bekeken*, Gemeente Apeldoorn, 1990.
- Gouweleeuw, H., A. Vermaas, 'Gemeente Rotterdam gaat ouderen thuis bezoeken', in: *Sociaal Bestek*, nr. 13/14, 1989, p. 5-7.
- Jong, A.Tj. de, *Dossier ouderenadviseur - De kunst ouderen als marktpartij te versterken*, Concern/Bureau Welzijnsmarketing, Amsterdam, 19?.
- Marel, A. van de, M. Kerkhof, 'Komt een ambtenaar, dan ben je het kwijt', in: *Leeftijd*, feb. 1991, nr. 2 p. 31-32.
- Projectgroep Sociale Vernieuwing Gemeente Schijndel, *Sociale Vernieuwing*, Schijndel, 1991.
- Project Voorlichting aan Ouderen op Schouwen Duiveland:
  Deel 1: Geleijnse, B., *Inventarisatie van voorlichtingsactiviteiten door organisaties*, GGD, Goes, 1991.
  Deel 2a: Dinter, G. van, M. Witteveen, *Een onderzoek naar de behoefte van ouderen ten aanzien van voorlichting over gezondheid en voorzieningen*, Vakgroep Voorlichtingskunde LUW/GGD Zeeland, Goes, 1991.
  Deel 3: Kleis, J., S. Lunter, *Het voorlichtingsplan*, Vakgroep Voorlichtingskunde LUW, GGD Zeeland, Goes, 1992.
- Putten, M.A.G., *'Hoezo moeilijk bereikbaar'?* - praktijkvoorbeelden over contacten met de doelgroep, NIZW, Utrecht, 1991.
- Rooijen, S. van, *Vrijwilligers op pad - vriendschappelijk huisbezoek voor en door ouderen*, NIZW, Utrecht, 1990.
- Samenwerkingsverband Ouderenzorg Escamp, *Ouderen bezocht - onderzoeksrapportage van de experimenten welzijnsbezoek en verjaardagsbezoek*, Den Haag, juni 1991.
- Schreuder, H., *Oud ... maar niet van gisteren*: over het ouder worden, hoe het vroeger was en de maatschappelijke en financieel-economische kanten ervan, Stichting GPOB, Utrecht, 1987, 8 p.
- VNG/COSBO, *Lokaal ouderenbeleid*, VNG, 's Gravenhage, 1991.
- Zwier, B., De gemeente als coördinator van ouderenbeleid, in: *Senior*, nov. 1991, p. 15-17.
- Project Seniorenvoorlichting Hengelo, *Seniorenvoorlichting in de gemeente Hengelo*, Hengelo, sept. 1992.

De Sociale Dienst aan huis - Friendly Visiting Project Schijndel

F. van Geffen[1]

De Projectgroep Sociale Vernieuwing vermoedde dat in Schijndel een grote groep inwoners van boven de vijfenzestig jaar slechts een AOW-uitkering ontvangt. Juist deze ouderen hebben over het algemeen meer extra uitgaven als gevolg van ziekte en mobiliteitsproblemen. De praktijk leerde dat slechts een zeer gering aantal ouderen gebruik maakt van voorzieningen die de gemeente Schijndel kent in het kader van het minimabeleid. De veronderstelling was dat een grote groep ouderen meer gebruik zou kunnen maken van de instrumenten van dat minimabeleid. Verder zou voor ouderen de drempel om naar de Gemeentelijke Sociale Dienst te gaan te hoog zijn.
Op grond van de bovengenoemde bevindingen en veronderstellingen is een project opgezet, het 'Friendly Visiting Project'. Het project is van start gegaan op 1 januari en loopt nog steeds, hoewel in afgeslankte vorm. De belangrijkste doelstellingen van dit project zijn een betere bereikbaarheid van de instrumenten van het minimabeleid voor ouderen en een verlaging van de veronderstelde drempel tussen ouderen en de Gemeentelijke Sociale Dienst.

1. Een persoonlijke benadering

'We hadden weinig tijd voor het vinden van een goede naam voor het project. Toch bleek deze prikkelend naar ouderen toe. Ze wilden wel eens weten wat dat nou precies inhield.'

Uit de gelden sociale vernieuwing is een functionaris aangesteld om uitvoering te geven aan dit project. De functionaris is een oud-medewerker van de Sociale Dienst, bekend met de sociale wetgeving en tevens bekend bij ouderen. Er werd voor gekozen om de uitvoering van het project in twee fasen uiteen te laten vallen. In de eerste fase werden informatie-bijeenkomsten georganiseerd tijdens de jaarvergaderingen van de plaatselijke ouderenbonden. Tijdens zo'n bijeenkomst werd naast informatie over de instrumenten van het minimabeleid ook uitleg gegeven over het Friendly Visiting Project. Naar aanleiding van deze

[1]Dhr. Van Geffen is coördinator van de projectgroep Sociale Vernieuwing en tevens directeur van de Gemeentelijke Sociale Dienst te Schijndel.

bijeenkomsten konden ouderen persoonlijk een afspraak maken voor nadere informatie. Deze mensen werden dan thuis bezocht.
In de tweede fase van het project werden alle inwoners van Schijndel ouder dan vijfenzeventig jaar persoonlijk aangeschreven. In de brief werd het Friendly Visiting Project uitgelegd, waarna werd aangekondigd dat de voorlichtingsfunctionaris de betrokkene thuis zou komen opzoeken. Als de betrokkene hier geen behoefte aan had kon men reageren.
Daarnaast werd de indicatiestelling voor de subsidiëring van warme maaltijden overgenomen door de Gemeentelijke Sociale Dienst en uitgevoerd door de genoemde functionaris.

2. Aanvragen gestegen

Naar aanleiding van de informatie-bijeenkomsten hebben personen gereageerd met het verzoek om een gesprek thuis. Ook op de uitnodigingen die naar alle ouderen in Schijndel waren verstuurd kwamen veel reacties. Van de 498 aangeschreven ouderen zijn er 413 (83%) ook daadwerkelijk thuis bezocht. De ouderen waren zeer te spreken over deze wijze van werken. Bovendien is het aantal aanvragen voor de bijzondere bijstand met 32 (80%) gestegen. Tijdens de huisbezoeken heeft de functionaris de betrokkenen ook vaak kunnen doorverwijzen naar andere instanties. Er waren acht doorverwijzingen naar het Gecoördineerd Ouderenwerk, drie naar de gezinszorg, eenentwintig naar het Wit-Gele Kruis voor hulpmiddelen, acht naar de Woningbouwvereniging, zes naar het Ziekenfonds, zes naar de Vrijwilligerscentrale en vier naar de Indicatiecommissie Bejaardenoorden.

'Ouderen zijn gewoonweg slecht geïnformeerd. Begrijpelijk, want er is een ratjetoe aan wetten.'

De behoefte aan informatie over minimaregelingen is groot. Men is over het algemeen slecht op de hoogte van de verschillende regelingen. Als ouderen beter geïnformeerd worden over de bestaande regelingen, kunnen de diverse regelingen beter benut worden. De veronderstelde drempel tussen ouderen en de Gemeentelijke Sociale Dienst werd niet geconstateerd.

In de nabije toekomst zal gestreefd worden naar een integratie van het Friendly Visiting Project binnen de Gemeentelijke Sociale Dienst. Het organiseren van informatie-bijeenkomsten voor ouderen wordt een jaarlijks terugkerende activiteit die gepaard zal gaan met de nodige aandacht in de verschillende media. Men blijft ouderen op verzoek thuis bezoeken voor het verstrekken van informatie en eventueel het opmaken van aanvragen.

Beter kennissen dan kennis - Service-circuit voor Ouderen Oosterhout

H. Hoefsloot en J.C. Mommers[1]

Dicht bij huis maatregelen nemen, die mensen in staat stellen aan het maatschappelijk leven te kunnen blijven deelnemen, past in het spectrum van de sociale vernieuwing. In financiële zin rechten geven en rechten tot hun recht laten komen, is daarin, ook voor ouderen, een belangrijk facet. De praktijk leert, dat er nogal wat ouderen zijn die er tegenop zien een formulier in te vullen. Ze zijn daarmee niet opgegroeid. Sommigen verliezen met het vorderen van de leeftijd in dit opzicht alle zelfvertrouwen.

Het komt voor dat ouderen kinderen in een redelijke nabijheid hebben, maar voor hen niet willen weten dat zij iets aanvragen. Het blijkt dat er bejaarden zijn die zich liever door een vertrouwwekkende generatie-genoot laten assisteren dan zich door een maatschappelijk werkster in hun portemonnee te laten kijken. Door uitgebreid en rustig de tijd te nemen, meestal bij de mensen aan huis, kan het gebeuren dat men erachter komt, dat mensen extra kosten moeten maken. Om maar eens wat uit de praktijk te noemen: incontinentie; ooit de heupen gebroken en geen gebruik meer kunnen maken van openbaar vervoer.

1. De bemanning van het Service-circuit

Als initiatiefnemer heeft dhr. J.C. Mommers persoonlijk een aantal mensen benaderd, waarvan je denkt 'die zijn voor dit werk geschikt'.

Het groepje bestaat uit:

- de voorzitter van het Ouderenplatform Oosterhout; secretaris in zijn KBO-afdeling; VUT-ter uit de technische dienst van de PTT
- een oud-belasting ambtenaar
- een gepensioneerde ambtenaar van de Sociale Dienst in Breda
- een gewezen docent van de Sociale Academie

'Als we een seintje krijgen van deze of gene die in moeilijkheden zit, dan gaan wij daar persoonlijk heen en maken een afspraakje.'

[1]Dhr. J.C. Mommers was de initiatiefnemer van het Service-circuit. Hij is overleden januari 1993. Zijn werk wordt voortgezet door onder anderen dhr. H. Hoefsloot.

Bij de start van het circuit bleek, dat iedere beschikbare man van te voren al enkele cliënten had. Dat beperkte zich meermaals niet alleen tot een aanvrage zus of een aanvrage zo, maar omvatte een totale administratieve zorg. Onder het motto 'Beter kennissen dan kennis', heeft ieder zijn eigen lijnen en achterban aangehouden. Verzoeken die binnenkomen worden door iemand bekeken en overlegd wordt wie de zaak gaat afhandelen. Tweemaal, hooguit drie keer per jaar, komt de hele groep bij elkaar om ervaringen uit te wisselen.

Vanuit het Ouderenplatform, in overleg met de Stichting Ouderenwerk Oosterhout (SOO), hebben wij al sinds 18 oktober 1984 in een veel gelezen huis-aan-huis krant maandelijks een eigen rubriek genaamd 'Ouderen in beeld'. Vanuit de ouderenorganisaties met de functionaris van SOO, is een redactionele werkgroep gevormd. Het is gebleken dat dit initiatief een gouden zet is geweest in het totaal van het ouderenwerk. De onbezoldigde buurt-tamtam heeft, begrijpelijk, hierbij een eigen functie, die zich gemakkelijk blijft herhalen.

'Mensen willen gewoon een beetje hulp en dan het liefst van een oudere. Ik wil mezelf niet aanprijzen, maar ze willen niet zo'n snotneus van twintig, maar een oudere die het nog over de oorlog kan hebben ...'

2. Veel geld verdiend

Het begrip succes is sterk afhankelijk van het verwachtingspatroon. Bij de documentatie zit een cliënt die, gemeten naar de bedragen, de kroon spant. Op jaarbasis bijna *f* 4.800,- in totaal.

Wat de aantallen betreft, hebben wij met de mensen van het circuit nog nooit een inventarisatie gemaakt. Met de natte vinger schatten we dat we alles bij elkaar aan veertig, vijftig mensen per jaar hulp bieden. Maar ieder jaar ontmoet iedere medewerker wel één hulpvraag, waarvan gezegd wordt 'Deze zaak alleen al is het waard een Service-circuit te hebben'. Tot slot nog drie voorbeelden:

- Een echtpaar komt niet in aanmerking voor de gemeentelijke regeling. Het maatschappelijk werk viel het niet op, dat er extra vervoerskosten waren. De dienstverlener van het Service-circuit voerde daar terecht *f* 1200,- voor op.

- Een vrouw belde op dat haar man een loonverklaring had gekregen en kon één deel van het formulier niet invullen. In twee dagen waren we bij haar en ze vertelde ons dat haar man nu in ieder geval niet meer dan twee nachten niet kon slapen van het piekeren.
- De woningbouwstichting berekende voor een weduwe de huursubsidie, maar maakte daarbij een fout. Van de vrouw werd niet aangenomen dat ze waarschijnlijk te weinig ontving. Het Service-circuit zette alles op een rij. Resultaat: *f* 80,- per maand meer subsidie.

Ouderen thuis bezoeken loont - Welzijnsbezoek Den Haag

G. Koekkoek[1]

Het Samenwerkingsverband Ouderenzorg Escamp is een hechte overlegstructuur van intra- en extramurale instellingen op het terrein van de ouderenzorg in het stadsdeel Escamp. Lid zijn de directies van de acht verzorgingshuizen en de vijf verpleeghuizen in het stadsdeel, de regiomanagers thuiszorg, de teamcoördinator algemeen maatschappelijk werk, de preventiemedewerker en de arts van de afdeling ouderen van de RIAGG en de vier ouderenconsulenten. Het Samenwerkingsverband wordt ondersteund door het bureau Prozorg.

Bij leden van het Samenwerkingsverband Ouderenzorg Escamp bestond de wens systematisch 'harde' gegevens te verzamelen over de doelgroep ouderen, de hulpvragen en het gebruik van voorzieningen. Dit om de vele, tamelijk vage, signalen over onder andere het sociaal isolement waarin veel ouderen zouden verkeren, te verhelderen.

De wijk Morgenstond geldt binnen het stadsdeel Escamp[2] als de sterkst vergrijsde wijk. De wijk Morgenstond dateert uit begin jaren vijftig. Morgenstond heeft door haar relatief lage huren een sterke aantrekkingskracht voor mensen met een laag inkomen en kent veel bewoners die al een groot aantal jaren in de wijk wonen. Vrijwel alle woningen worden, of zijn reeds, gerenoveerd. De bebouwing bestaat hoofdzakelijk uit portiekblokken met vier woonlagen, zonder lift. Er staat in de wijk één verzorgingshuis.

Naar aanleiding van de nota 'Beter Gezond' van de gemeente Den Haag heeft het Samenwerkingsverband het initiatief genomen om twee experimenten tot uitvoering te brengen in het kader van één van de actiepunten uit die nota, namelijk die met betrekking tot 'Health Visiting'. De twee experimenten zijn het Actie-onderzoek Welzijnsbezoek Morgenstond en het Verjaardagsbezoek Rustenburg/Oostbroek/Leyenburg. Het Samenwerkingsverband installeerde een begeleidingscommissie om beide experimenten tot uitvoering te brengen. Bovendien

---

[1]Mevr. Koekkoek is werkzaam als Coördinator Zorg bij de Stichting Prozorg.

[2]Escamp is één van de zeven stadsdelen in de gemeente Den Haag. Er wonen ongeveer 103.000 mensen, van wie er 33.000 ouder zijn dan 65 jaar. Escamp bestaat uit zeven wijken: Morgenstond, Moerwijk, Bouwlust, Vrederust, Rustenburg, Oostbroek en Leyenburg.

kreeg het Samenwerkingsverband Ouderenzorg Escamp het verzoek van de gemeente om op grond van de resultaten van beide experimenten een advies uit te brengen over de opzet van de organisatie van 'Health Visiting' in Den Haag.

1. Doelstellingen en financiering

Voor het experiment Welzijnsbezoek werd een vijftal doelstellingen geformuleerd. Ten eerste moest de bekendheid met en het gebruik van de voorzieningen op het gebied van hulp- en dienstverlening door 80-plussers in de wijk Morgenstond in kaart worden gebracht. Ten tweede moest er een inventarisatie worden gemaakt van lacunes, knelpunten en behoeften/wensen van 80-plussers op het gebied van hulp- en dienstverlening. Hierbij werd ook gebruik gemaakt van de kennis opgedaan in ander onderzoek omtrent risicofactoren en gezondheidssbevorderende aspecten. De derde doelstelling was het daadwerkelijk informeren en doen verlenen van hulp en diensten aan de betreffende 80-plussers: niet alleen informatie halen, maar ook brengen. De vierde doelstelling was het signaleren van structurele problemen, het inventariseren en zo mogelijk realiseren van oplossingen (op basis van informatie verkregen uit het werken aan de doelen 1, 2 en 3). Als laatste moesten er beleidsaanbevelingen op verschillende niveaus en deelterreinen worden opgesteld.

De belangrijkste doelgroep van het actie-onderzoek waren de zelfstandig wonende ouderen en daarnaast alle instanties, vrijwilligers en anderen die van belang (kunnen) zijn voor de informatie en hulp- en dienstverlening aan ouderen. Verder waren de gemeente, verschillende koepelorganisaties en instanties waarop beleidsbeïnvloeding gericht kan/moet zijn, van belang.

Behalve de begeleidingscommissie en een zogenaamde 'vangnetgroep' waren er 33 welzijnsbezoekers (niet-professionele, maar wel geschoolde krachten) direct betrokken bij de uitvoering van het actie-onderzoek. Een case-manager hield zich 24 uur per week bezig met het werven, trainen en begeleiden van de welzijnsbezoekers. Bovendien was hij belast met het benaderen van relevante instanties, het op gang brengen van samenwerking en het ontwikkelen van de vangnetfunctie, het in gang zetten van dienst- en hulpverlening waar nodig naar aanleiding van de huisbezoeken, het signaleren van knelpunten en het werken

aan mogelijke oplossingen en samenwerkingsafspraken. Verder waren er een onderzoeker en een administratieve kracht bij het actie-onderzoek betrokken. Subsidies werden verstrekt door de gemeente Den Haag, het Samenwerkingsverband Ouderenzorg Escamp, het Algemeen Maatschappelijk Werk, Bureau Aanpak Naoorlogse Wijken, Stichting Ondersteuning Ouderenwerk en Welzijnswerk 's-Gravenhage. Het ging om een bedrag van totaal *f* 130.000,-. De gemeente Den Haag verschafte daarnaast een adressenlijst van alle zelfstandig wonende ouderen boven de 80 jaar.

2. De welzijnsbezoeken

In het kader van het actie-onderzoek zijn 468 80-plussers (67% van alle 80-plussers in Morgenstond) bezocht door de welzijnsbezoekers. De bezoeken werden aangekondigd in een persoonlijk geadresseerde brief. De welzijnsbezoekers hadden een legitimatiebewijs met foto.

Tijdens de bezoeken werd een voorgestructureerd interview afgenomen (doelen 1 en 2). Er werden vragen gesteld over diverse onderwerpen, zoals huisvesting en buurt, gezondheid en mobiliteit, sociale contacten, inkomen en rondkomen, redzaamheid en hulpbehoefte, bekendheid met en gebruik van voorzieningen.[3] Na afloop van het interview werd ingegaan op die onderwerpen waarvan de oudere te kennen gaf daarop terug te willen komen.

Tijdens het interview werd aan het einde van ieder onderwerp gevraagd of er behoefte was na het interview terug te komen op het betreffende onderwerp. De onderwerpen waarvoor nadere interesse bestond, werden aangetekend op een aparte lijst, die de welzijnsbezoeker als leidraad kon gebruiken voor het gesprek na het

'Wij zijn erg geschrokken. Wij hebben ontdekt dat van de 80-plussers, 30% nooit meer buiten komt omdat zij niet buiten kunnen komen. Ook al zouden deze ouderen toch naar een instelling willen gaan om iets te vragen, ze komen niet eens hun eigen trap af.'

[3]Naast deze uitgebreide (100-)vragenlijst werden nog vragen gesteld over eenzaamheid (de 'gemis-intensiteitsschaal' werd gebruikt). Hiermee werd een 'eenzaamheidsscore' verkregen.

interview. Ook hulpvragen die tijdens het interview naar voren kwamen werden op deze lijst aangetekend. Tevens werd na afloop een informatiegidsje overhandigd waarin allerlei voor ouderen nuttige informatie is opgenomen.
Bij 79% van de bezoeken werd nader ingegaan op onderwerpen die tijdens het interview aan de orde waren gekomen. Bij 30% hiervan werd één onderwerp besproken en bij de overige 70% betrof het twee of meer onderwerpen. De volgende onderwerpen kwamen het meest ter sprake na het interview: hulp thuis (49%); regelingen/informatie m.b.t. aanpassingen en voorzieningen in/bij de woning (48%); regelingen/informatie m.b.t. financiën, huursubsidie, fondsen e.d. (36%). In principe gaf de welzijnsbezoeker alleen informatie. Werd verdere hulpverlening gevraagd door de oudere (eventueel na attendering op de mogelijkheid hiervan) dan werd die hulpvraag door de welzijnsbezoeker genoteerd en doorgegeven aan de case-manager. Op basis van de gesprekken na het interview kreeg de case-manager van 123 mensen een hulpvraag. De hulp die de oudere vroeg betrof in de meeste gevallen informatie (35%). In 37% van de hulpvragen schakelde de case-manager een andere instantie in.

3. Latente informatiebehoefte

Het experiment van de welzijnsbezoeken heeft een schat aan gegevens opgeleverd. In het onderzoeksverslag zijn hieraan vele conclusies en aanbevelingen verbonden.[4] In het kader van dit artikel kunnen deze niet weergegeven worden; doch de conclusies kunnen in grote lijnen in de volgende vijf punten worden samengevat:

1. Het belang van het welzijnsbezoek wordt door alle betrokkenen onderschreven.
2. Het vermoeden dat ouderen zich regelmatig tot zeer vaak eenzaam voelen, wordt door het onderzoek bevestigd.
3. Er bestaat een grote behoefte onder de hoogbejaarden aan adequate huisvesting, opdat zij langer zelfstandig kunnen blijven wonen.

---

[4]De onderzoeksrapportage is te bestellen via Stichting Prozorg, Torenstraat 172, 2513 BW, Den Haag (*f* 25,-, inclusief verzendkosten).

4. Door het welzijnsbezoek zijn veel latente informatieve vragen en hulpvragen manifest geworden.
5. Het is nog onduidelijk in hoeverre de welzijnsbezoeken werkelijk kostenbesparend zijn als middel om ouderen langer zelfstandig te kunnen laten wonen.

Het experiment heeft wel bewezen dat het welzijnsbezoek een uitermate geschikt middel is om te voorzien in de (latente) behoefte aan informatie en hulp. Het onderzoek heeft dermate veel gegevens opgeleverd over de woon- en leefsituatie van ouderen in de wijk Morgenstond, dat instellingen daarop beleidsuitgangspunten hebben gebaseerd.

'Ik hoop dat we de komende jaren de mogelijkheden blijven krijgen iets uit te proberen, om dwars door allerlei instellingen en financieringen heen die zaken te doen waarvan we zeggen "dat is nodig voor ouderen".'

Een actie-onderzoek in deze vorm en omvang kan vanwege de noodzakelijk in te zetten middelen en menskracht, niet ieder jaar uitgevoerd worden. In Escamp heeft het echter zoveel opgeleverd dat er een aantal vervolgactiviteiten is/wordt ontwikkeld. In september 1992 is het project gezelligheidsbezoek gestart en in mei 1993 is het project boodschappendienst gestart. Het welzijnsbezoek wordt in vereenvoudigde vorm in alle wijken in het stadsdeel Escamp bij tachtigjarigen voortgezet. Afgelopen zomer is de Informatiegids voor Ouderen opnieuw uitgegeven. In september 1993 zal gestart worden met het project Woningaanpassing en Zelfredzaamheid dat is opgenomen in het experimentenprogramma van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting. Op dit moment is men bezig met de voorbereiding van het project 'Semafoor' (een geautomatiseerd informatie/balieproject) dat in 1994 zal worden gestart.

Ouderen informeren Ouderen - Project Senioren-voorlichting Maarssen

G. van den Brink en J. de Rijk[1]

Binnen de ouderenbonden, samenwerkend in het COSBO-Maarssen, is geconstateerd dat vele senioren, vooral de oudere senioren, nog steeds drempelvrees hebben ten aanzien van de verschillende gemeentelijke instanties en diensten. Deze drempelvrees is gevoelsmatig, maar onterecht. Gemeentelijke instanties en diensten zouden velen sociaal en financieel tot steun kunnen zijn. Daarom is binnen het COSBO-Maarssen het idee ontstaan om, in navolging van andere gemeenten, een aantal vrijwilligers te zoeken en deze met behulp van de betreffende gemeentelijke instanties en diensten, op te leiden tot senioren-voorlichters en begeleiders ten behoeve van alle senioren in Maarssen die daarom vragen. Het plan is gemaakt en vanaf september 1993 gaan de praktische voorbereidingen van start.

1. De plannen en eerste voorbereidingen

'Het is zo dat we het willen proberen op een laagdrempelige manier. En wij willen wel helpen.'

In de voorbereidingsfase is besloten dat de recrutering van de vrijwilligers geleid zal gaan worden door het COSBO-Maarssen. Hierbij is nadrukkelijk gesteld dat lidmaatschap van een ouderenbond wel gewenst, maar niet vereist was. Er werd een inventarisatie gemaakt van de onderwerpen die deel uit dienen te maken van de instructie. Per onderwerp is vastgesteld welke dienst en welke ambtenaar belast wordt met de instructie. Vervolgens is het tijdschema van de instructie opgezet, waarbij per onderwerp in principe circa anderhalf uur is uitgetrokken. Per week is één instructie-periode vastgesteld.
Ondertussen ondernamen de gemeentevoorlichter en een vrijwilliger stappen om goedkeuring en medewerking van het College te verkrijgen en toekenning van gelden om het project te realiseren. Door de permanente coördinator zal er, in samenwerking met de aangewezen instructie-ambtenaren, voor worden gezorgd

[1]Dhr. Van den Brink en dhr. De Rijk zijn als vrijwilliger betrokken bij het project Senioren-voorlichting in Maarssen.

dat de senioren-voorlichters steeds over de meest actuele richtlijnen per onderwerp kunnen beschikken. Periodiek zal er een (evaluatie-)overleg dienen te komen, waarbij in de toekomst ook eventuele nascholing ter sprake moet komen.

2. Opleiding van senioren-voorlichters

Voor de opleiding van de senioren-voorlichters werd een voorlopige lijst van onderwerpen opgesteld. Deze lijst volgt hieronder:

1. Algemene informatie over de Gemeentelijke Diensten en hun taakstellingen m.b.t. ondersteuning van de burgers in Maarssen.
2. Algemene informatie over de Sociale Dienst te Maarssen, toelichting op de diverse taakstellingen.
3. De Bijstand-regeling.
4. Bijzondere Bijstand, mogelijkheden en regelingen.
5. Andere vaste uitkeringsregelingen die voor senioren van belang kunnen zijn.
6. Geldelijke regelingen, verband houdende met invaliditeit, mobiliteitsproblemen, zoals hulpmiddelen en woningaanpassingen.
7. Ondersteuning van personen met een minimum-inkomen bij het handhaven van sociale contacten, de regeling Declaratie Fonds.
8. Gemeentelijke belastingen, de opbouw daarvan, inzicht in normen. Mogelijkheden om in aanmerking te komen voor kwijtschelding en de te volgen procedure.
9. Huisvesting van senioren, woningtoewijzing en toewijzingsrichtlijnen, doorstromingsstimulansen, senioren-woningen, procedures en normen.
10. Huursubsidie en huurgewenningsregelingen.
11. Geldelijke ondersteuningsregelingen, indien personen (noodgedwongen) moeten verhuizen, o.a. om medische of sociale redenen.
12. Beroeps- en klachtenprocedures.
13. Huishoudelijke hulp aan senioren, zoals ALPHA-hulp of Gezinshulp.
14. Indicatie voor thuishulp, procedures, etc.
15. Indicatie voor intramurale zorg en verpleging.

De senioren-voorlichters zullen op vaste tijden aanwezig zijn op het Centraal Informatiepunt. Waar mogelijk geven zij zelf informatie en advies en anders wijzen zij bezoekers door naar de juiste instanties. Praktische begeleiding wordt gegeven door de Stichting Welzijn Ouderen Maarssen.

'Mensen stappen makkelijker naar ouderen toe, en niet naar een instantie.'

De gestelde vragen worden genoteerd; hoewel de meeste vragen van individuele aard zullen zijn, zullen sommige vragen meerdere malen worden gesteld. Deze worden besproken in regelmatig terugkerende teamvergaderingen en worden aan de orde gesteld binnen het Ouderenplatform Maarssen.

Bijlage - Financieel aanvullende regelingen voor ouderen met een laag inkomen

De Algemene Bijstandswet

Alle huishoudens in Nederland, dus ook de ouderen-huishoudens, met een inkomen onder de toepasselijke bijstandsnorm, kunnen een aanvulling tot het sociaal minimum krijgen krachtens de Algemene Bijstandswet. In principe garandeert de AOW voor ouderen-huishoudens een inkomen op het sociaal minimum. Ouderen (65-plussers) ontvangen allen AOW. Voor een ouder echtpaar waarvan beide personen ouder dan 65 zijn, bedraagt de AOW in het algemeen netto *f* 1770,- per maand, exclusief vakantietoeslag. Voor een alleenstaande is dit *f* 1232,- per maand. (Dit zijn de bedragen per 1-1-93; netto AOW-bedragen zijn afhankelijk van tariefgroep en kunnen dus nog afwijken van bovengenoemde bedragen). Daarnaast kunnen ouderen een aanvullend pensioen ontvangen, of hebben zij inkomsten uit vermogen of andere bezittingen.
Er zijn mensen die een AOW-uitkering lager dan het sociaal minimum hebben, omdat zij in het verleden enkele jaren in het buitenland hebben gewoond, zonder in die periode AOW-premie (door)betaald te hebben. Zij hebben recht op een aanvulling tot het sociaal minimum via de ABW.

Huursubsidie

De individuele huursubsidie (IHS) is in het leven geroepen om huurders die in verhouding tot hun inkomen een hoge huur betalen financieel tegemoet te komen. De hoogte van de subsidie is afhankelijk van tabel-inkomen en tabel-huur.
In de huursubsidietabellen, waarin de verhouding tussen inkomen en huur wordt gekoppeld aan de te ontvangen subsidie, zijn speciale tabellen opgenomen voor 65-plussers. Huursubsidie is voor hen in principe mogelijk tot een maximaal belastbaar inkomen van *f* 26.000 (*f* 32.000 voor alleenstaanden) tot *f* 36.000 (huishoudens van twee of meer personen) per jaar (subsidie jaar 1992/1993).
De huursubsidie is een landelijke regeling en wordt uitgevoerd door het ministerie van VROM, gemeenten en woningbouwverenigingen.

Bijzondere Bijstand

Huishoudens die geconfronteerd worden met zgn. 'bijzondere noodzakelijke bestaanskosten', kunnen een beroep doen op bijzondere bijstand ter vergoeding van deze kosten. Het betreft kosten die men noodzakelijkerwijs moet maken en die buiten het normale bestedingspatroon vallen. Aanspraak kan men maken als deze kosten niet op grond van andere, voorliggende, voorzieningen kunnen worden vergoed (m.n. ziektekostenverzekering, AWBZ, AAW) en als men voldoet aan criteria met betrekking tot de 'draagkracht' van het inkomen in verhouding tot de omvang van de bijzondere kosten.

Gemeenten voeren de bijzondere bijstand uit. Na de decentralisatie van de bijzondere bijstand moeten gemeenten meer hun eigen beleid voeren en hebben zij, tot op zekere hoogte, de vrijheid om te bepalen welke kosten zij als bijzonder aanmerken en hoe zij de draagkracht berekenen. Voorbeelden van kosten waar vergoeding voor wordt verleend zijn: kosten voor bril, gebit, gehoorapparaat, rolstoel, kosten voor aanpassingen van de woning, verwarmingskosten, dieetkosten, waskosten, reiskosten, etc.

Recht op bijzondere bijstand bestaat als de som van als bijzonder aangemerkte kosten groter is dan de som van draagkracht en drempelbedrag (*f* 186,-). Doordat de draagkracht een percentage is van het bovenminimale inkomen, kunnen ook bovenminimale huishoudens in aanmerking komen.

Kwijtschelding Onroerend Goedbelasting

Kwijtschelding onroerend goed belasting is mogelijk als men, naast een bescheiden inkomen, belastingplichtig is en geen vermogen bezit. Of men in aanmerking komt voor kwijtschelding onroerend goed belasting, wordt berekend aan de hand van de (strenge) normen van de Nieuwe Invorderingswet 1990. In 1990 werd de kwijtschelding nog uitgevoerd door de Rijksbelastingdienst; inmiddels gebeurt dat door de gemeentelijke belastingdienst. De regels om kwijtschelding te krijgen zijn streng, maar kunnen niettemin enigszins verschillen tussen gemeenten, waardoor het kwijtscheldingsbeleid in de ene gemeente soepeler uitvalt dan in de andere gemeente.

Kwijtschelding Reinigingsrecht en Hondenbelasting

Reinigingsrecht (in sommige gemeenten heet dit afvalstoffenheffing of reinigingsheffing) en hondenbelasting zijn gemeentelijke heffingen die geheel of gedeeltelijk kwijtgescholden kunnen worden. Sommige gemeenten onderscheiden ook nog apart rioolrecht. Waterschappen kunnen burgers aanslaan voor een zuiveringsheffing.

Sinds de Nieuwe Invorderingswet 1990 heeft de rijksoverheid bindende en strengere richtlijnen gegeven voor de vordering van dergelijke (gemeentelijke) heffingen en belastingen en gelden ongeveer dezelfde voorwaarden als bij de onroerend goedbelasting.

Diverse gemeentelijke fondsen en regelingen

Gemeenten hebben diverse, zeer uiteenlopende, regelingen getroffen voor huishoudens met een minimum inkomen. Er zijn garantiefondsen en noodfondsen, die vooral voorzien in hulp bij schuldsituaties. Er zijn ook reductieregelingen, die korting bieden op kosten variërend van de contributie voor een ouderenbond tot theaterbezoek en krantenabonnementen. Voorbeelden zijn de verschillende stadspassen en het Nijmeegse Declaratiefonds of de Tilburgse Subjectsubsidie. Woonlastenfondsen, fondsen die op diverse manieren tegemoet proberen te komen aan zware woonlasten, proberen financiële tegemoetkomingen te bieden bij de huur van nieuwe renovatiewoningen of bij isolatie van de woning.

Uitgave van de Wetenschapswinkel
Katholieke Universiteit Brabant
Postbus 90153
5000 LE Tilburg

ISBN 90-73758-10-6